

Derecho Contencioso - Administrativo

Dr. Juan Bautista Arrién Somarriba



UCA
Universidad
Centroamericana

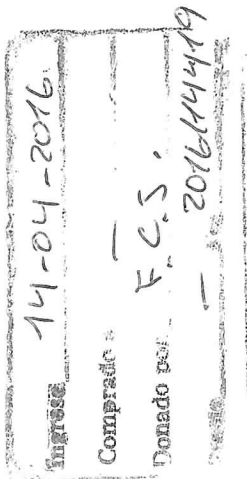
UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS



Universidad
Centroamericana

DERECHO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO
(ACTO, PROCEDIMIENTO, RECURSOS Y EL CONTENCIOSO -
ADMINISTRATIVO)

Dr. Juan Bautista Arrien Somarriba¹

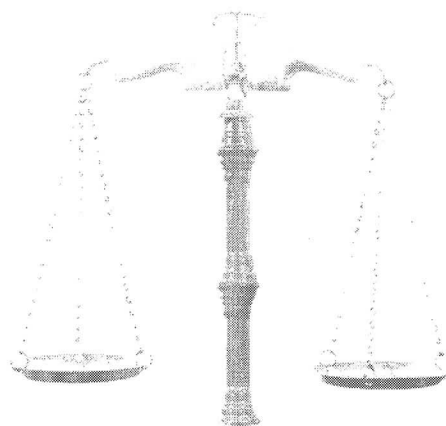


Managua, Nicaragua

¹ Doctor en Derecho Público por la Universidad San Pablo CEU, Madrid, España. Licenciado en Derecho y profesor de tiempo completo (UCA)



Facultad de Ciencias Jurídicas



PROGRAMA

Derecho Contencioso-Administrativo

2013



Programa de asignatura

Facultad:	Ciencias Jurídicas
Departamento:	Derecho
Carrera:	Derecho

DATOS GENERALES

Nombre de la asignatura:	Derecho Contencioso-administrativo
Código de la asignatura:	030268
Número de créditos:	5 créditos
Horas de clases semanales:	6 horas
Plan de estudio:	2007
TOTAL DE HORAS	72 horas
CUATRIMESTRE	VIII
ELABORADO	Dr. Juan Bautista Arríen
APROBADO POR	Dr. Manuel Arauz Ulloa Decano

I. FUNDAMENTACIÓN DEL PROGRAMA

La asignatura de Derecho Contencioso - Administrativo, brinda los elementos necesarios para que el estudiante esté en la capacidad de resolver conflictos jurídicos entre los órganos de la Administración Pública y los ciudadanos, así como los conflictos que suceden entre los órganos administrativos que la integran.

En estos conflictos jurídicos no entran en juego derechos de carácter constitucional, sino de carácter inferior, lo que representa el límite o frontera entre el recurso de amparo y el contencioso – administrativo.

Hasta hace muy poco la única forma de resolver judicialmente este tipo de conflictos era por medio del recurso de amparo, pero ahora con la aprobación de la Ley de lo contencioso – administrativo existe toda una Jurisdicción competente para resolverlos. De tal forma que es necesario, analizarla y estudiarla, partiendo claro esta de la vía administrativa que es necesario agotar para acceder a la misma.

Sobre la Jurisdicción de lo contencioso – administrativo, se plantea abordar sus aspectos generales, su estructura orgánica, las materias que están sujetas o excluidas de este tipo de proceso, los sujetos procesales que intervienen en el mismo con sus pretensiones, para llegar finalmente a estudiar cada una de las actuaciones de trámite que integran las etapas del procedimiento contencioso – administrativo.

Así, los estudiantes de esta materia podrán tramitar este proceso administrativo ya sea como funcionario judicial, como litigante, como funcionario público o como asesor de la Administración Pública en su conjunto.

Esta asignatura ayuda a que el estudiantado desarrolle el siguiente rasgo: Negocia, razona, argumenta desde una perspectiva jurídica, comprendiendo los distintos puntos de vista y articulándolos a efectos de proponer una solución razonable.

II. OBJETIVOS GENERALES

Al finalizar el curso el alumnado estará en la capacidad de:

1. Conocer los aspectos teórico - prácticos de los recursos administrativos.



2. Analizar los aspectos generales del Derecho Contencioso – Administrativo.
3. Identificar la estructura orgánica que tramita el procedimiento contencioso - administrativo
4. Identificar las partes o sujetos procesales que intervienen en el proceso contencioso – administrativo.
5. Analizar el objeto del contencioso – administrativo, haciendo hincapié en los procedimientos seguir frente a disposiciones de carácter general, la inactividad administrativa y la vía de hecho.
6. Poner en práctica cada uno de los actos procesales que integran las etapas del procedimiento contencioso – administrativo.

III. REQUISITO DE PRECEDENCIA: Derecho Administrativo II

IV. ESQUEMA DE CONTENIDO Y DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO

Unidad	Nombre de la Unidad	Horas presenciales	Horas de autoestudio	TOTAL
I	Los recursos administrativos (La vía administrativa)	8	6	14
II	Aspectos generales del contencioso - administrativo	4	0	4
III	La estructura orgánica del contencioso - administrativo	4	0	4
IV	Las partes o sujetos procesales	4	0	4
V	El objeto del contencioso – administrativo y las pretensiones procesales	6	2	8
VI	El procedimiento contencioso - administrativo	20	18	38
	Total	46 horas	26 horas	72 h.

V. Programa analítico

UNIDAD 1 - Los recursos administrativos (la vía administrativa)

Objetivos específicos

- Analizar las diversas definiciones de los recursos administrativos
- Conocer los aspectos característicos, las funciones y elementos de los mismos.
- Poner en práctica el procedimiento de trámite de los recursos administrativos.

Contenidos de la unidad

- a) Origen histórico de los recursos administrativos.
- b) Conceptualización, definiciones y diversas acepciones de los mismos.
- c) Características y fines de los recursos administrativos.
- d) El procedimiento de trámite para la resolución de estos recursos.

UNIDAD 2 - Aspectos generales del contencioso - administrativo

Objetivos específicos

- Analizar las diferentes definiciones sobre el contencioso - administrativo.
- Identificar aspectos generales sobre la materia tales como: Naturaleza jurídica, características, finalidades, clasificación, entre otros.
- Estudiar el régimen jurídico que regula esta materia centrándonos en su objeto, ámbito, extensión y sus límites.

Contenidos de la unidad

- a) Antecedentes históricos del contencioso - administrativo
- b) Diversos conceptos y definiciones sobre el contencioso - administrativo
- c) Naturaleza jurídica, características
- d) Principios generales
- e) Finalidades del contencioso - administrativo
- f) Clasificación del contencioso - administrativo
- g) Régimen jurídico de la materia
- h) Objeto de la ley de lo contencioso - administrativo
- i) Ámbito, extensión y límites de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

UNIDAD 3 - Estructura orgánica de la Jurisdicción de lo Contencioso - Administrativo

Objetivos específicos

- Describir el desarrollo histórico - estructural de esta Jurisdicción.
- Analizar los efectos de la sentencia no. 40, de nueve de la mañana del diez de junio del año dos mil dos, emitida por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, sobre la estructura orgánica de esta Jurisdicción en Nicaragua.

Contenidos de la unidad

- a) Desarrollo estructural de la Jurisdicción de lo Contencioso - Administrativo
- b) Estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa Nicaragüense
 - Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua
- c) Los efectos de la sentencia no. 40 de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua sobre el aspecto estructural de esta jurisdicción

UNIDAD 4 - Las partes o sujetos procesales

Objetivos específicos:

- Identificar los sujetos procesales que intervienen en esta Jurisdicción, haciendo hincapié en la capacidad y legitimación procesal.
- Identificar los sujetos que realizan la defensa de las partes.

Contenidos de la unidad

- a) Las partes en el proceso contencioso - administrativo:
 - Parte recurrente
 - Parte recurrida
 - El coadyuvante
 - Capacidad y legitimación procesal

- De la prohibición para ejercer la acción contencioso – administrativa
- La defensa de las partes
- El Beneficio de pobreza

UNIDAD 5 - El objeto del contencioso – administrativo y las pretensiones procesales

Objetivos específicos

- Analizar el objeto del contencioso – administrativo, haciendo énfasis en la inactividad administrativa y las distintas actuaciones tanto normativas como materiales que pueden ser sujetas a este recurso.
- Identificar las distintas pretensiones procesales que las partes pueden dilucidar en el proceso contencioso – administrativo.

Contenidos de la unidad

a) El objeto del contencioso – administrativo:

- Las Disposiciones de carácter general
- La inactividad administrativa
- La vía de hecho

b) Las pretensiones procesales

UNIDAD 6 - El procedimiento contencioso - administrativo

Objetivos específicos

- Analizar los aspectos generales del procedimiento contencioso – administrativo.
- Poner en práctica cada uno de los actos procesales que integran dicho procedimiento.
- Resolver casos prácticos sobre juicios o audiencias de carácter oral
- Analizar la jurisprudencia emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.
- Conocer los denominados procedimientos especiales, en los que se ven envueltos órganos de la Administración Pública.

Contenidos de la unidad

1. El procedimiento contencioso – administrativo:

a) Fase de inicio del procedimiento:

- Plazos para ejercer la acción
- La interposición del recurso
- La mediación
- La publicación del recurso y sus efectos (emplazamiento)
- Apersonamiento de las partes
- La solicitud del expediente administrativo
- Las medidas cautelares
- Las excepciones
- La rendición del informe

b) Fase probatoria y de alegatos orales:

- Los alegatos orales iniciales
- El período probatorio
- La audiencia o juicio oral
- Las diligencias para mejor proveer
- Los alegatos orales conclusivos
- Del acta de la vista general de juicio

c) Fase de sentencia y su ejecución:

- Tipos de sentencia y sus efectos
- Requisitos generales de la sentencia contencioso - administrativa
- Otras formas de concluir el proceso (Avenimiento o transacción, desistimiento, allanamiento)
- Los recursos judiciales contra la sentencia contencioso - administrativa
- La ejecución de las sentencias contencioso – administrativas

2. Los procedimiento especiales:

- a) Recursos de las Municipalidades y Regiones Autónomas contra actos del Gobierno central
- b) Recursos del Gobierno central contra actos de las Municipalidades y Regiones Autónomas

VI. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

Para el desarrollo de las diferentes temáticas que aborda esta asignatura se sugiere hacer uso de las siguientes herramientas metodológicas:

- Conferencias magistrales apoyadas en la presentación de mapas conceptuales, folletos e información que pueda generar la interacción con el grupo de clases, insistir en relacionar la asignatura con situaciones actuales del país.
- Implementar otras técnicas tales como: Seminarios, lluvia de ideas, debates, designación de tareas a realizarse en grupo – fuera o dentro del aula de clase.
- Asignar al grupo la lectura de material específico con guías de trabajo mediadas. (cuestionario, reporte de lectura o redacción de ensayos breves)
- Desarrollo de trabajo en equipo.
- Llevar a cabo debates al concluir cada unidad didáctica, con la finalidad de consolidar los conocimientos adquiridos.
- Realización de juicios orales para la resolución de casos prácticos.
- Redacción de las distintas diligencias o actos procesales que integran un expediente contencioso – administrativo.

VII. FORMAS DE EVALUACIÓN DEL APRENDIZAJE

La evaluación debe ser: diagnóstica, formativa, sumativa y de auto evaluación.

Se sugiere hacer uso de:

1. Evaluaciones sistemáticas a fin de medir los conocimientos y experiencias previas, así como el nivel de asimilación de la materia.
2. Evaluaciones parciales conforme a lo previsto en el calendario determinado por la Facultad.
3. Valoración de los trabajos que fuesen designados para realizarse de manera individual o grupal.
4. Valoración de la participación de los/las alumnos (as) en las diferentes actividades asignadas por el/la docente.
5. Se debe establecer un % para que los/las alumnos (as) puedan autoevaluarse de acuerdo a parámetros previamente establecidos por el/la docente.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS DIDÁCTICOS

- Arrien Somarriba, J. B. (2010) *Acto, procedimiento, recursos, contratos y contencioso – administrativo*, Universidad Centroamericana (UCA)
- Cosculluela Montaner, L. (2004) *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I, Editorial Thomson – Civitas, Madrid, España.
- Escorcía, J. F (2012) *Derecho Administrativo (parte general)*, Editorial de la Universidad Autónoma de León, Nicaragua.
- García de Enterría, E. (2004) *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Editorial Thomson – Civitas, 9na edición, Madrid, España.
- García Vélchez, J. R. (2007): *El contencioso – administrativo en Nicaragua*, Managua, Nicaragua.
- Garrido Falla, F. (2003) *Tratado de Derecho Administrativo. La Justicia administrativa, Tomo III*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Parada Vázquez, R. (2004) *Derecho Administrativo. Parte general, Tomo I*. Editorial Marcial Pons, Barcelona, España.
- Vlex, <http://vlex.com/>
- Westlaw.es,
<http://www.westlaw.es/wles/app/nwles/login/subscription>

ÍNDICE

Presentación

UNIDAD I. Introducción al Derecho Procesal Administrativo

1. Definición y naturaleza jurídica del Derecho Procesal Administrativo
2. Características del Derecho Procesal Administrativo
3. Principios del Derecho Procesal Administrativo
4. Diferencias entre Derecho Procesal Administrativo y Derecho Procesal Constitucional

UNIDAD II. Teoría del acto administrativo

1. El acto administrativo
 - 1.1 Características del acto administrativo
 - 1.2 Elementos del acto administrativo
 - 1.3 Clasificación de los actos administrativos
 - 1.4 Efectos y extinción del acto administrativo

UNIDAD III. El procedimiento administrativo

1. Definición
2. Justificación del procedimiento administrativo
3. El procedimiento administrativo en Nicaragua
4. Clases de procedimientos administrativos
5. Diferencias entre el procedimiento administrativo y el proceso contencioso – administrativo
6. Principios generales que informan el procedimiento administrativo
7. Etapas del procedimiento administrativo
8. Nociones básicas sobre el silencio administrativo

UNIDAD IV. Los recursos administrativos

1. Definiciones
2. Características de los recursos administrativos
3. Clases o tipos de recursos administrativos
4. Función de los recursos administrativos
5. Problemas sustanciales de los recursos administrativos
6. Los recursos administrativos en nuestro sistema jurídico

UNIDAD V. El contencioso – administrativo

- Definiciones
- Diferencias entre el recurso contencioso – administrativo y el amparo
- Desarrollo de la estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa nicaragüense
- Ámbito y extensión del contencioso – administrativo nicaragüense
- Límites del contencioso – administrativo en Nicaragua
- El objeto del contencioso – administrativo (Las Disposiciones de carácter general; modo de proceder ante prestaciones concretas. Recurso especial por retardación. La inactividad administrativa; la vía de hecho en el Derecho Administrativo)
- Los sujetos procesales en el proceso contencioso – administrativo
- Plazos para ejercer la acción contencioso - administrativa
- El procedimiento contencioso – administrativo
- Los procedimientos especiales en el contencioso – administrativo (Recursos de las Municipalidades y Regiones Autónomas contra actos del Gobierno central; los Recursos del Gobierno central contra actos de las Municipalidades y Regiones Autónomas)

Lista de referencias

PRESENTACIÓN

En el presente texto, pretendemos desarrollar algunos de los principales temas del Derecho Procesal Administrativo (conocido como contencioso – administrativo), es decir la materia del Derecho que se encarga del estudio del conjunto de normas jurídicas que regulan la resolución de los conflictos jurídicos entre los administrados y las diversas entidades u órganos administrativos que integran la Administración Pública.

Los órganos administrativos están integrados por funcionarios públicos que ejercen las competencias que les atribuyen las diversas normativas jurídicas, con la finalidad de asegurar el interés público. Para el ejercicio de esas diversas competencias dichos funcionarios emiten actos administrativos, definidos como la expresión de voluntad dirigida para producir efectos jurídicos.

Dichos actos administrativos se producen luego de la tramitación del respectivo procedimiento administrativo que determine la norma jurídica correspondiente, es decir la sucesión de actos de trámite que tienen la finalidad de producir ese acto administrativo.

Lógicamente, los actos administrativos pueden causar beneficios o perjuicios a los ciudadanos, ante lo cual será necesario utilizar los recursos administrativos, como medios de impugnación, para agotar la vía administrativa, abriéndose las puertas a la vía judicial administrativa, que permite recurrir al recurso de amparo, cuando los derechos transgredidos tengan rango constitucional, y al contencioso – administrativo cuando su rango es ordinario.

En esta oportunidad, además de abordar las temáticas dedicadas al acto administrativo, su procedimiento y los recursos administrativos, entramos también a desarrollar a profundidad el contencioso – administrativo, como medio de control judicial de los actos administrativos, una vez agotados los recursos administrativos. Partiremos desde sus generalidades doctrinarias, hasta llegar a una exposición detallada de la tramitación de su procedimiento.

Dr. Juan B. Arrien

UNIDAD I. EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA

I. Introducción al Derecho Procesal Administrativo

1. Definición y naturaleza jurídica del Derecho Procesal Administrativo

Jesús González Pérez² define al Derecho Procesal Administrativo como un conjunto de normas jurídicas que regulan un mecanismo procesal, una jurisdicción con la competencia de resolver conflictos entre las entidades que integran la Administración Pública y los administrados.

Podemos señalar que constituye una materia del Derecho que regula un procedimiento con una serie de trámites que integran un proceso judicial en el cual está envuelto un órgano administrativo y el ciudadano, o dos entidades administrativas entre sí, a causa de la transgresión de derechos de carácter ordinario en el primer caso y de competencias propias en el segundo.

Estos conflictos surgen típicamente cuando la Administración Pública a través de sus órganos administrativos emiten un acto administrativo con carácter particular o general que violenta los derechos del administrado o rompen el orden jerárquico de las fuentes del Derecho Administrativo.

La *naturaleza jurídica* de esta materia es eminentemente propia del Derecho Público, es decir forma parte de la rama del Derecho que regula el bien común, los intereses públicos, el bienestar de la colectividad. Estamos frente a normas jurídicas de orden público, que podrían prevalecer sobre intereses particulares.

2. Características del Derecho Procesal Administrativo

- Estamos hablando de un conjunto de normas jurídicas propias del Derecho Público, que aplica a casos o conflictos concretos normas que pertenecen al Derecho Administrativo.
- Implica un conflicto jurídico entre Administración Pública y el administrado, o entre los órganos que la integran.
- Surge cuando existen contradicciones entre fuentes del Derecho Administrativo, por ejemplo, cuando un acto administrativo contradice una ley, o cuando una actuación administrativa transgrede derechos ordinarios del ciudadano.
- Esta materia tiene un carácter procesal, de índole judicial, constituido o conformado por una serie de trámites procesales (demanda, contestación,

² González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, p. 220.

pruebas, sentencias) que integran un procedimiento judicialista, en una jurisdicción ordinaria.

- Es aplicado por órganos judiciales, que integran el Poder Judicial, en nuestro caso sería la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
- En nuestro país el Procesal Administrativo, tiene un rasgo característico, como lo es la oralidad en la vista general del juicio.
- Finalmente, el Derecho Procesal Administrativo permite que el Estado asegure el interés público, encausando la actuación de la Administración Pública bajo los lineamientos del principio de legalidad.

3. Principios del Derecho Procesal Administrativo

Al referirnos a estos términos estaríamos precisando su carácter básico como soportes primarios, estructurales del sistema entero del ordenamiento procesal administrativo.

Al respecto la Ley No. 350 establece una serie de principios básicos³ (Iniciación, dirección del proceso, impulso procesal, buena fe y lealtad procesal, orden, inmediación, publicidad, y concentración procesal), que implican por ejemplo, entre otras cosas, que una vez iniciado el proceso, el Tribunal correspondiente (Sala de lo Contencioso – administrativo de la Corte Suprema de Justicia) tomará las medidas tendentes a evitar su paralización y a adelantar su trámite con la mayor celeridad posible.

El proceso administrativo es de carácter público, salvo que la ley señale lo contrario. Así mismo, las audiencias como las diligencias de prueba que así lo permitan, se realizarán con la participación directa del Tribunal, y no podrá delegarlas so pena de nulidad absoluta, salvo cuando la diligencia deba celebrarse en territorio distinto al de su competencia.

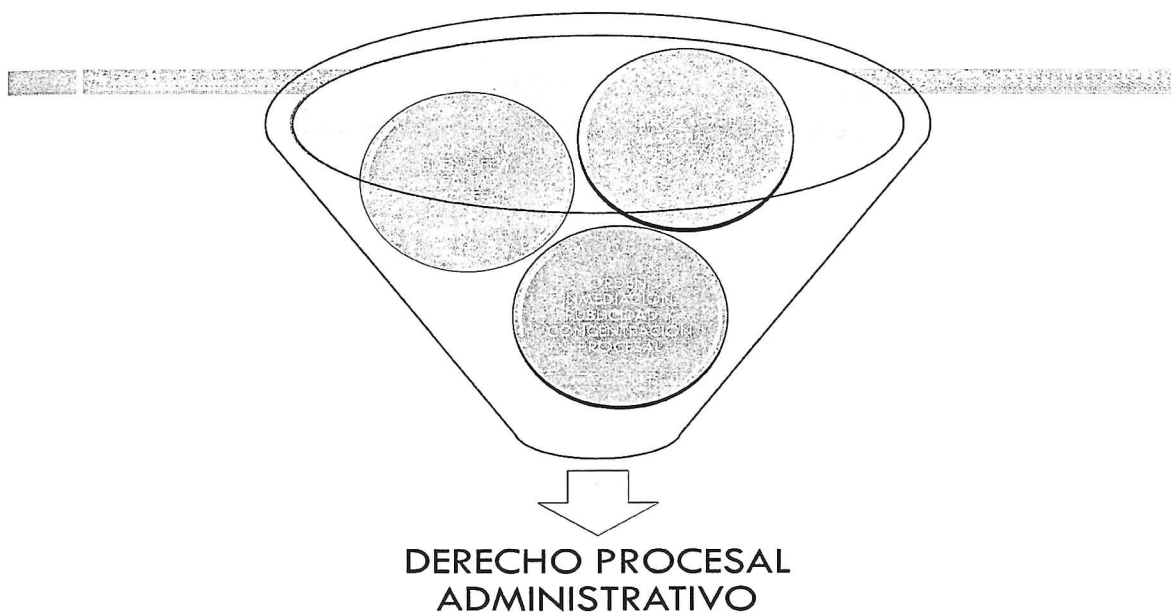
Existe también, una preeminencia del principio de economía y concentración procesal, en cuanto a que la Ley no. 350 estipula que todo los actos procesales deberán realizarse sin demora, procurando abreviar los plazos cuando la ley lo permita o por acuerdo entre las partes y debiendo concentrar en un mismo acto las diligencias que sean necesarias y posibles de realizar.

Finalmente, hay un reconocimiento al principio del beneficio de pobreza dentro del denominado derecho al proceso, cuando se señala que, tienen derecho al proceso todas

³ Ver capítulo II, arts. 3 al 13 de la Ley no. 350.

las personas naturales o jurídicas sin requerimiento económico previo, siempre y cuando éstas demuestren tener interés legítimo en la causa o sean acreditados legalmente por los interesados.

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO



4. Diferencias entre Derecho Procesal Administrativo y Derecho Procesal Constitucional

Derecho Procesal Administrativo	Derecho Procesal Constitucional
a. Esta materia aplica normas jurídicas de índole administrativo, es decir aplicamos Derecho Administrativo.	a. Se aplican normas propias del Derecho Constitucional.
b. Está regulado por normas de índole ordinario, a través de la Ley 350, de lo contencioso administrativo.	b. Está regulado por normas de carácter constitucional en este caso por la Ley de Amparo.
c. En nuestro país el órgano judicial que aplica estas normas es la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.	c. Por su parte, en esta materia la Sala Constitucional es la competente.

UNIDAD II. TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Eduardo García de Enterría⁴ sostiene que la noción del acto administrativo nace en Francia al filo, y como expresión práctica, del principio de separación entre Administración y justicia, tratándose de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez en cuanto producto de la autoridad administrativa, y por ello sometido solo al control de ésta, otra dirección doctrinaria expuesta por este autor, pretende caracterizar el acto administrativo por las notas de auto tutela que en si contiene. Por una parte, Otto Mayer en Alemania formula la teoría del acto administrativo sobre el modelo de la sentencia judicial, como acto que decide autoritariamente la situación jurídica del súbdito en un caso individual, por otro, la teorización de una decisión ejecutoria como el acto administrativo prototípico, que parte de Hauiou y que se mantiene en la doctrina francesa.

Este autor sostiene que en el Derecho positivo español el acto administrativo, en sentido amplio, es todo acto jurídico dictado por la Administración Pública y sometido al Derecho Administrativo. Se distinguiría, por tanto de la actuación no jurídica (actos materiales), de los actos jurídicos producidos por los administrados y de los actos jurídicos dictados por la Administración que no están sometidos al Derecho Administrativo (actos de Derecho privado) El acto administrativo es el medio de expresión de la voluntad de la Administración Pública con la finalidad de producir efectos jurídicos, lógicamente se produce en cumplimiento de lo estipulado en una normativa jurídica previa, en el ejercicio de una competencia administrativa, es decir es una actuación jurídica, que para materializar sus efectos, necesita de una actuación material.

1. Definición del acto administrativo

Es la declaración⁵ o manifestación de voluntad⁶, juicio⁷ o conocimiento⁸ expresada en forma verbal o escrita o por cualquier otro medio que, con carácter general o

⁴ García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo, I, p. 533 – 535.

⁵ Esto quiere decir que se trata de la exteriorización de una idea, de una voluntad, de algo en concreto. Se da a conocer a algo. Comadira, Derecho Administrativo Argentino, p. 249.

⁶ Este término implica desde nuestro punto de vista, que la Administración resuelve una cuestión jurídica, para lo cual en el momento presente no cabe duda que no declare su voluntad, sino que realiza una operación de aplicación del ordenamiento jurídico. Al resultado de la aplicación del ordenamiento jurídico la denominamos resolución, que es el tipo de acto administrativo más relevante y característico.

⁷ Por declaración de juicio, entendemos aquella en virtud de la cual un órgano administrativo ofrece su opinión acerca de una determinada cuestión. El ejemplo más característico es la emisión de un informe.

particular, emitieren los órganos de la Administración Pública y que produjere o pudiese producir efectos jurídicos (arto. 2, inc. 1 Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua⁹).

Se ha afirmado que todo acto administrativo es generalmente un acto de la administración, pero no todo acto o actuación de la administración es un acto administrativo. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia Administración Pública se trata de simples actos de administración que no proyectan sus efectos hacia el exterior. Por otro lado, tenemos que señalar que no constituye acto administrativo aquellas declaraciones que realiza el administrado¹⁰, el ciudadano común.

1.1 Características del acto administrativo

- Es un acto jurídico que se expresa en una declaración de voluntad.
- Es un acto de Derecho público. Lo dicta la Administración Pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa y de una competencia determinada por la norma jurídica.
- Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público. Está destinado a producir efectos jurídicos, es decir crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.
- De manera general es escrito, aunque como ya hemos podido ver nuestra Ley No. 350 reconoce la existencia del acto administrativo verbal.
- Solo los actos administrativos gozan del privilegio de la ejecutividad¹¹ o presunción de validez y de la ejecutoriedad o posibilidad de hacerse ejecutar, incluso sin intervención judicial.

⁸ En este caso nos encontramos con supuestos en los que la Administración exterioriza el saber que ostenta sobre una determinada cuestión (no ya como una simple opinión, sino como algo de lo que tiene certeza). El ejemplo, por excelencia sería un certificado sobre cualquier dato que conste en los archivos administrativos.

⁹ Publicada en Las Gacetas, Diario Oficial No. 140 y 141 del 25 y 26 de julio del 2000. Además de la definición legal se pueden consultar diversas definiciones jurisprudenciales en las sentencias no. 6 y 7 del 2007 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (www.poderjudicial.gob.ni).

¹⁰ Santamaría Pastor, op cit, p. 139. García de Enterría: *Curso de Derecho Administrativo I*, p. 538.

¹¹ Doctrinariamente se ha dicho que la ejecutividad del acto administrativo consiste en que una vez perfeccionado produce, ya de por sí, todos los efectos propios, y ha de cumplirse necesariamente, sin que se pueda diferir su cumplimiento.

El acto administrativo es ejecutivo porque se presume válido, legítimo, eficaz, legal y apegado a derecho. La verificación de su legalidad es posterior a su emisión. Lo anterior se debe a que el fin de la Administración Pública es la satisfacción del interés general, de las necesidades colectivas, lo que justifica que sus actos se presuman legales y no se necesite que un juez reconozca dicha cualidad, esto entorpecería la pronta satisfacción del interés general y sujetaría a la Administración Pública a la voluntad del judicial.

Será ejecutorio porque al nacer válido, la Administración no necesitara que una autoridad (judicial) los ejecute. Ella misma podrá transformar la realidad jurídica obviando la voluntad de los destinatarios del acto, de forma voluntaria o por medio de la ejecución forzosa (privilegio de auto tutela) la Administración no puede quedar sujeta a la voluntad del individuo porque esto significaría equipararla a ese individuo. La Administración Pública se impone a la voluntad del individuo, porque la ley y el interés público lo determinan.

- Son impugnables en sede administrativa, por medio de los recursos administrativos correspondientes, lo que agotaría la vía administrativa¹² para luego recurrir a la vía jurisdiccional, conformada por el Recurso de Amparo, si la transgresión de los derechos del administrado tienen rango constitucional y al contencioso – administrativo si los mismos tienen un rango ordinario.

1.2 Elementos del acto administrativo

Por elementos debe entenderse a aquellos factores, ingredientes y requisitos que concurren a la formación o integración del acto administrativo¹³ y son: a. El sujeto; b. La voluntad; c. El objeto; d. El motivo; e. El fin; f. La forma.

Por su parte, la ejecutoriedad es la facultad atribuida por el ordenamiento a los órganos estatales que ejercen la función administrativa, para disponer per se, la realización o el cumplimiento del acto administrativo, sin necesidad de acudir a la intervención de la justicia, empleando para ello, de ser necesario, procedimientos de ejecución coactiva. Se desprende de la noción expuesta que ejecutoriedad no es sinónimo de coacción sino una figura más amplia que incluye a esta como especie. Este criterio se basa en la existencia de gran variedad de actos que se cumplen plenamente, produciendo todos los efectos jurídicos que le son propios, sin necesidad alguna de utilizar la coacción. Comadira, Derecho Administrativo Argentino, p. 324.

¹² Según el art. 46 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua, para ejercer la acción contencioso-administrativa será requisito indispensable haber agotado previamente la vía administrativa en la forma establecida por la ley. Esta vía se tendrá por agotada cuando se diere cualquiera de las condiciones siguientes: 1. Cuando se hubiere hecho uso en tiempo y forma de los recursos administrativos señalados por la ley de la materia y se hubiere notificado una resolución expresa. 2. Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce el silencio administrativo, se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente. 3. Cuando así lo disponga expresamente la ley.

¹³ González Pérez, en *Comentarios la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativo. Tomo I*, p. 1455.

a. El sujeto

El sujeto activo del acto administrativo será siempre un órgano administrativo competente¹⁴, el cual actúa por medio de funcionarios o empleados debidamente facultados para ello, es decir actúa gracias a una competencia que le otorga el ordenamiento jurídico correspondiente.

Por otro lado, el sujeto pasivo es el destinatario o persona en quien recaen los efectos del acto, que pasaremos a denominar “administrado”. Sería también el interesado en que se tramite el procedimiento administrativo para la producción de un acto administrativo, así por ejemplo el que solicita una concesión, o un permiso forestal, o una licencia de conducir, actos que al producirse estarán dirigidos y serán notificados a los administrados, interesados y solicitantes del acto administrativo. Algunos consideran el término administrado como el género, y los otros la especie.

En otras palabras el sujeto activo ejerce competencias dadas por las distintas normas jurídicas para resolver los problemas de los administrados y lo hace por medio de la emisión y notificación de diversas formas de actuación administrativa, principalmente por medio de los actos administrativos que en un momento dado pueden beneficiar, pero también perjudicar los derechos y garantías de los ciudadanos originándose así un conflicto jurídico administrativo, que deberá de ser resuelto por medio del contencioso – administrativo, cuando los mismos no tengan rango constitucional, porque aquí estaríamos en la materia propia del Recurso de Amparo.

Entonces podemos señalar que al momento de surgir un conflicto jurídico entre la Administración Pública y los administrados, estos pueden recurrir en contra de dicho acto, por lo tanto, se convierten en un sujeto activo, desde el punto de vista procesal, es decir, en un recurrente o demandante, mientras que la entidad pública se convertiría en un sujeto pasivo, en otras palabras en un recurrido o demandado. Por lo tanto, los papeles de los sujetos, se invierten en el Derecho Procesal Administrativo.

b. La voluntad

El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada por el funcionario público que dirige el órgano administrativo integrante de la Administración Pública en su conjunto. Esa voluntad no debe estar viciada por error,

¹⁴ Podemos señalar que la competencia es la asignación concreta de tareas, que el sistema jurídico reconoce a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente en beneficio de la ciudadanía. Sus características son: Requiere siempre un texto de la ley para que pueda existir. Su ejercicio es obligatorio. Se encuentra fragmentada en diversos órganos. No es renunciable, ni puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio. Es constitutiva del órgano y no un derecho del titular del mismo.

dolo o violencia. Además, hay que señalar que aún cuando la voluntad de la Administración no se exprese en forma escrita (acto expreso¹⁵), se presupone su existencia, (silencio administrativo – acto presunto).

c. El objeto

Es la actividad o relación o sea aquello que se ocupa y para que se dispone jurídicamente. El objeto del acto debe de cumplir con ciertos requisitos, debe ser determinado o determinable, posible y lícito. También, se puede decir que el objeto del acto es aquello en que él consiste, es decir el ¿qué? del acto, concretamente, la decisión, certificación u opinión contenidas en la declaración que el acto implica, lo que produce, lo que origina.

Como hemos dicho se dice que tiene que ser cierto, física y jurídicamente posible, así sería de objeto físicamente imposible, por ejemplo, la orden de demolición por ruina de un edificio destruido totalmente y resultaría jurídicamente imposible rescindir una concesión concluida por el transcurso del tiempo o pretender cancelar la licencia de conducir a una persona fallecida.

d. El motivo

Constituye el antecedente que provoca el acto, debe de existir siempre como elemento del acto una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta: ¿por qué?

La Administración Pública se encuentra obligada a motivar todo acto administrativo, ya que la motivación (ver art. 2, inc 10 Ley no. 350¹⁶) es la exposición de las razones de hecho y de derecho que han inducido a la Administración Pública a dictar un acto.

¹⁵ González Pérez, lo define como aquel que manifiesta directamente el elemento subjetivo. Mientras que el acto será presunto cuando una norma jurídica supone la existencia al darse ciertos hechos. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 193.

¹⁶ Motivación: Es la expresión de las razones que hubieren determinado la emisión de toda providencia o resolución administrativa. La falta, insuficiencia u oscuridad de la motivación, que causare perjuicio o indefensión al administrado, determinará la anulabilidad de la providencia o disposición, la que podrá ser declarada en sentencia en la vía contencioso-administrativa.

Fijémonos bien que la Ley no. 350, al definir la motivación del acto, no enumera cuáles actos son los que deben de ir motivados, sino que se refiere a dos términos específicos las providencias y las resoluciones administrativas. Surgen aquí una serie de interrogantes, por ejemplo, ¿Deben motivarse los actos discrecionales, o los de trámite? ¿Cuándo hablamos de providencias nos estaremos refiriendo también a actos de trámite? Piénsese, por ejemplo, en un procedimiento administrativo en el que te deniegan la práctica de una prueba, o te impiden la participación en una inspección, o no te aceptan una documental y todo esto se hace con un simple auto que te es notificado, sin mayor contenido.

Hablamos de motivación¹⁷ administrativa para referirnos a la exteriorización de las razones fácticas y jurídicas que conducen a la adopción de un determinado acto administrativo, con un determinado contenido.

e. El fin

Todo acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa que es el interés público. La Administración Pública no puede seguir una finalidad cualquiera sino aquella que marca la ley. Por lo tanto, el fin es aquel objetivo que el órgano administrativo autor del acto pretende conseguir con su emisión.

- Teoría de la desviación de poder

El fin del acto administrativo entraña una gran relevancia, pues la Administración no puede hacer uso de sus potestades sino es para perseguir la finalidad específica para la que se atribuye ésta. La utilización de sus poderes para otro objetivo distinto a éste, sea legal o no¹⁸, vicia el acto administrativo, provocando su invalidez. A esta desviación del fin propio que debe pretender el acto se le denomina desviación de poder¹⁹.

Así, lo ratifica el ordenamiento jurídico nicaragüense, que define la desviación de poder como “el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico o que no concordaren con el logro del interés público y el bien común” (art. 2. 6 Ley no. 350), y lo dota de trascendencia invalidante, en cuanto el art. 14 de la misma norma, lo incluye entre los elementos que deben servir de base para el examen de la legalidad de los actos y disposiciones generales.

¹⁷ La misma no tiene que consistir necesariamente en un examen agotador de todos los elementos del acto y las razones que llevan al mismo. En realidad, la extensión y profundidad de la motivación dependerá de las circunstancias que concurran en cada acto concreto. Lo decisivo es que no se quede en una mera fórmula convencional, que no aclare cómo se llegó al resultado final, sino que ofrezca una argumentación que deje constancia del proceso mental y jurídico que han conducido a la toma de esta decisión, que permita a los destinatarios del acto y a los órganos administrativos o judiciales que, en caso de recurso, deban enjuiciar su validez, tomar conocimiento suficiente de los motivos que le han conducido a tomar esa decisión.

¹⁸ García de Enterría, op cit. p. 459. Santamaría Pastor señala que: “No es preciso para la existencia de desviación de poder, (...) que concurra ningún tipo de vicio de moralidad en el órgano autor del acto, ni que con éste se persiga ninguna finalidad privada o ilegítima; basta con que el fin perseguido por el acto sea meramente distinto del atribuido a la potestad del que emana”. Op cit, p. 159.

¹⁹ En la sentencia no. 4, del veintiséis de marzo del año dos mil siete, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sus Vistos Resulta I, se señala que: Una actuación administrativa, en este caso un Reglamento se usó para un fin distinto al estipulado en la Ley, lo que constituye una clara desviación de poder.

f. La forma

Es el medio material del que se sirve la Administración Pública para manifestarse en el exterior, haciéndose perceptible por los sentidos. Los actos administrativos constituyen decisiones jurídicamente formalizadas que se producen a través de un cauce formal que se denomina *procedimiento administrativo* (arto. 2, inc. 13 Ley no. 350)

Se emiten casi siempre de forma escrita²⁰, aunque pueden exteriorizarse de forma verbal²¹ o por señales, así como consistir en actos materiales, a los cuales ya hemos hecho referencia, como aquellos que pueden llegar a permitir o concretizar la ejecución de un acto administrativo, sin el cual serian nulos. Siguiendo con el contenido formal de los actos escritos, los mismos deben reflejar al menos, los hechos, la decisión adoptada, el órgano que lo dicta, la fecha y la firma.

Los actos deberían de tener un encabezamiento en el que se identifique el órgano que lo dicta, un preámbulo o considerando que explique los motivos por los que se dicta, una parte dispositiva en la que se exprese el contenido del acto y por último debe indicarse el lugar²², la fecha y la firma de la autoridad competente.

Una formalidad importante de los actos administrativos es su notificación a los interesados, la cual²³ es el “acto por medio del cual se hará saber al interesado el

²⁰ Debe aclararse, no obstante, que cuando hablamos de escritura debemos hacerlo en sentido amplio, incluyendo no sólo los escritos que constan en formato papel, sino también los que constan en otro tipo de soportes proporcionados por las nuevas tecnologías, como por ejemplo los de tipo informático. La regla general de la escritura “viene impuesta por la necesidad de constancia y prueba de los actos administrativos, no sólo de la resolución final, sino también de los actos de trámite”. En algunas ocasiones, sin embargo, el acto administrativo utiliza otros medios de hacerse presente, como la forma verbal (por ejemplo, una orden directa de un superior a un subordinado) Santamaría Pastor, op cit, p. 153.

²¹ González Pérez, sostiene que la manifestación en forma verbal del acto no está sujeta a requisitos de forma. El acto será válido y producirá efectos con arreglo a las normas generales, cualquiera que sea la forma de expresión. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 215.

²² González Pérez, señala que en principio el lugar no es requisito esencial de validez del acto administrativo. El ordenamiento jurídico no exige que los actos se realicen en un lugar determinado. Si bien el territorio a que se extiende la jurisdicción del órgano de que emane tendrá relevancia en orden al ámbito de eficacia territorial del acto. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 206.

²³ Castelao Rodríguez define a la notificación del acto administrativo como la operación jurídica a través de la que se comunica formalmente el contenido del acto administrativo a los administrados interesados en éste, haciendo depender de su correcta realización la eficacia de éste. Así mismo, el mismo autor define a la notificación como un instrumento jurídico que formaliza una comunicación jurídica, propia e individual. Su naturaleza, es la de un acto independiente y, entre otras notas identificativas, derivativo del acto que se notifica, así como “condicio iuris” suspensiva de la eficacia externa del acto administrativo que traslada, respecto del interesado en el. La eficacia de los actos administrativos significa su posibilidad de modificación de la realidad, creando, extinguiendo o consolidando situaciones jurídicas o derechos. Ver: La reforma del procedimiento administrativo, p. 215.

contenido de una resolución de carácter administrativo” por lo que la ausencia de la misma demoraría el comienzo de la eficacia del acto (ver art. 2, inc. 11 Ley no. 350)

1.3 Clasificación de los actos administrativos

- a. Flavio Escorcía²⁴ hace referencia a la doctrina alemana para iniciar su clasificación, para luego realizar un completo relato de diversos tipos de actos administrativos, los cuales compartimos, así Escorcía los ha clasificado en:
 - *Actos imperativos*: Mediante los cuales la administración dicta un mandato o una prohibición.
 - *Actos conformadores*: Mediante ellos se establecen, modifican o extinguen situaciones jurídicas o una relación jurídica concreta.
 - *Actos declaratorios*: La administración realiza una declaración de la que se derivan consecuencias jurídicas administrativas.
 - *Actos registrales*: No tiene por objeto la creación, modificación o extinción de una situación jurídica porque mediante ellos nada se crea ni se modifica, su objeto es el de constituir medios o instrumentos probatorios escritos, sobre datos o pruebas que ya existen en un registro público. Se expiden por medio de documentos públicos indubitables, con fuerza legal, pero que admiten prueba en contrario.
- b. Según las voluntades que intervienen en la formación de los actos:
 - *Actos unilaterales o simples*: Son todos aquellos que emanan de un sólo órgano de la Administración, que tenga competencia para ello y que la titularidad la ostente un único funcionario.
 - *Actos colegiados*: Son aquellos que emanan de un solo órgano de la Administración, pero previamente es necesaria la concurrencia de varias voluntades, aunque el acto se exteriorice como voluntad común del órgano emisor. Ejemplo: Los actos emitidos por el Consejo Municipal.
- c. Según que la autoridad este obligada a actuar estrictamente en base a la ley, o con cierto margen reconocido en la misma ley:

²⁴ Derecho Administrativo, p. 182.

- *Actos obligatorios, vinculados o reglados:* Son aquellos que la ley prescribe como obligatorios para la Administración, sin margen para apreciar si debe de actuar o no, o cual ha de ser el contenido del acto o el momento de su actuación.
- *Actos discrecionales:* En este tipo de acto, la misma ley se encarga de otorgar a las autoridades administrativas cierto margen de actuación, en el sentido de dejarla libre para decidir en que momento debe de actuar, como lo debe hacer e incluso hasta el contenido de su actuación.

d. En razón de su finalidad:

- *Actos preliminares y de procedimiento:* Son todas aquellas actividades preparatorias o preliminares con la finalidad de emitir una resolución administrativa.
- *Actos de decisión o resolución:* Constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Son las declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración Pública, mediante las que se crea, modifica o extinguen situaciones jurídicas subjetivas. Son las resoluciones administrativas definitivas que serán susceptibles de recursos administrativos y judiciales.
- *Actos de ejecución:* Son todos aquellos de orden material o jurídico que tienen por objeto hacer cumplir las resoluciones y decisiones administrativas en caso que los administrados no las cumplan de manera voluntaria.

e. Según los efectos jurídicos que producen o por su contenido:

e.1 Actos administrativos destinados a ampliar la esfera jurídica de los administrados:

- *Actos de admisión:* Tienen por objeto permitir que los administrados entren a formar parte o se les de acceso a una institución, gozando de los derechos y ventajas de tal situación.
- *Actos de aprobación:* Constituyen un medio de control preventivo a favor de la administración, que tiene por objeto impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general.
- *Actos de dispensa:* Es el acto por medio del cual se exime o exonera a los administrados, del cumplimiento de una obligación legal, o bien de cumplir algún requisito legal. Este tipo de acto solo puede emitirse con una autorización expresa de ley. Ejemplo: la dispensa de una multa.
- *Autorización, licencia o permiso:* Tales actos no determinan el nacimiento de un nuevo derecho a favor de los administrados, sino que tienen por objeto la remoción de los obstáculos jurídicos para hacer posible el ejercicio de derechos.

En otras palabras, los administrados ya son titulares de derechos, pero su ejercicio se encuentra limitado o restringido por diversas razones (seguridad, edad) La licencia se utiliza para autorizar actividades de mayor complejidad y de mayor duración. Los permisos pueden ser de larga duración o para la ejecución inmediata de alguna actividad. Ejemplos: licencia de conducir, permiso de portación de arma de fuego, permiso para realizar una manifestación.

Las autorizaciones son actos por medio de los cuales la Administración confiere al administrado la facultad de ejercitar un poder o derecho que preexiste a la autorización en estado potencial. A diferencia de lo que acontece con la concesión, el derecho o la facultad no lo crea, constituye o traslada la autorización, sino que esta previamente en el patrimonio o en el ámbito de libertad del administrado, pero su ejercicio sólo es lícito después de que la Administración constata la existencia y límites del derecho o de la libertad, o de que no existen motivos contrarios a su plena efectividad. Las autorizaciones son de uso frecuente en la llamada policía de seguridad (permisos de armas, industrias peligrosas)

- *Las concesiones:* Se diferencian de la autorización, licencia o permiso, en que en estos ya existe el derecho, y lo que se hace mediante tales figuras es remover los obstáculos para su ejercicio. En cambio en la concesión los administrados adquieren un derecho que no tenían, es decir, que hace nacer un derecho del que no se disponía. La concesión es aquel acto de autoridad por medio del cual se faculta a los administrados para el establecimiento o explotación de un servicio público. La autoridad que concede se le llama concedente y al beneficiario se le denomina concesionario, aquí cabe preguntarnos ¿Este último emite o no actos administrativos? ¿Es o no funcionario público?

e.2 Actos administrativos destinados a limitar la esfera jurídica de los administrados:

- *Las órdenes administrativas:* Son actos mediante los que se imponen a los administrados la obligación de hacer, dar o no hacer alguna cosa o actividad. Son mandatos o prohibiciones. Pueden ser emitidos de forma oral.
- *Las sanciones administrativas:* Son actos por medio de los cuales se castiga la infracción de las leyes o el incumplimiento de las órdenes administrativas. Ejemplos: la multa de tránsito es una clásica sanción pecuniaria, la amonestación privada o pública, entre otras.
- *Actos de ejecución forzada:* Son aquellos por medio de los cuales se obliga a los administrados a obedecer de forma coactiva las disposiciones administrativas.

e.3 Actos que hacen constar la existencia de una situación jurídica:

- *Actos de registro:* Son los actos que permiten inscribir situaciones jurídicas para que produzcan efectos jurídicos respecto a terceros. Ejemplo: el registro vehicular.
- *Actos de certificaciones:* Son todos aquellos mediante los que la Administración da fe de una situación jurídica. Ejemplo: los certificados de las resoluciones de accidentes de tránsito.
- *Actos de notificación:* Mediante ellos la Administración Pública da a conocer a los interesados, las resoluciones administrativas adoptadas. Su importancia es vital ya que muchos actos solo tienen validez o empiezan a correr los términos a partir de la notificación.

1.4 Efectos y extinción de los actos administrativos

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber cumplido con todos los requisitos para su formación, entonces se dice que adquiere fuerza obligatoria y que goza de una presunción de legitimidad. Ello significa que dicho acto debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse su invalidez por una autoridad competente, se trata de una presunción iuris tantum (El acto administrativo es susceptible de prueba en contrario)

Los efectos del acto administrativo consisten en generar, modificar, o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular, el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica concreta. En consecuencia, los derechos y obligaciones que se generan en virtud de ese acto, afectan o benefician a personas determinadas, es decir, que tienen un carácter personal e intransmisible y por tanto, pueden ser ejercitadas o cumplidos por esa persona. La excepción a esta regla general se da cuando el acto constituye una ventaja pecuniaria para el administrado, es decir; que entra a formar parte de su patrimonio.

Los actos administrativos se extinguen: Por su propio cumplimiento; por nulidad (absoluta o relativa); por revocación (expresa o tácita) Son dos las categorías básicas que se utilizan para estudiar la invalidez de los actos jurídicos en general: La nulidad absoluta, radical o de pleno derecho y la anulabilidad o nulidad relativa.

Un acto o negocio es nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece ab initio de efectos jurídicos, sin necesidad de una previa impugnación.

Consecuencias: Ineficacia inmediata, ipso iure, del acto; carácter general o erga omnes; imposibilidad de sanar²⁵ el acto, por confirmación o prescripción.

Notas características: Cualquier persona puede instar la nulidad; aun sin que medie petición de parte, el juez puede y debe apreciarla ex officio por su propia iniciativa y en cualquier momento, porque dada su naturaleza, la acción no se extingue ni por caducidad ni por prescripción; la nulidad absoluta no puede subsanarse; la nulidad del acto administrativo supone la de los actos posteriores relacionados al mismo, con la excepción de la buena fe; tiene efectos retroactivos.

La *anulabilidad o nulidad relativa* tiene unos efectos mucho más limitados. Está determinada por dos coordenadas: El libre arbitrio y la seguridad jurídica. Solo los afectados por un acto anulable y solo ellos pueden pedir la declaración de nulidad, dentro de un cierto plazo, transcurrido el cual, si no se produce reacción el acto sana y el vicio de nulidad queda purgado. Ese vicio es convalidable por el autor del acto, aun antes de que transcurra ese plazo, sin más que subsanar la infracción legal cometida.

Por su parte, el acto administrativo es *inexistente* cuando no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, y en ausencia de los cuales, es imposible concebir su existencia. Puede ser apreciada tanto en la jurisdicción ordinaria como en vía administrativa.

La inexistencia del acto ocurre cuando: Falta la competencia para la realización del acto; falta la voluntad; falta el objeto; hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Por otro lado, con carácter general la *revocación*²⁶ se define como la retirada definitiva de un acto propio por parte de la Administración Pública, mediante la emisión de otro

²⁵ Recordemos que el término saneamiento o convalidación es el efecto jurídico que se produce cuando la Administración, por medio de un acto expreso o tácito, le otorga plena validez a un acto administrativo afectado por un vicio determinante de su nulidad relativa. El saneamiento no procede obviamente respecto de los vicios generadores de nulidad absoluta.

Por su parte la conversión es el efecto jurídico que se produce cuando la Administración, con el consentimiento del administrado, si ello fuera necesario, transforma un acto nulo en acto válido, empleando para ello los elementos válidos del acto viciado. La conversión no es pues, un medio de saneamiento de actos, pues esta última figura se refiere exclusivamente a los actos anulables. Comadira: Derecho Administrativo Argentino, p. 317 – 319.

²⁶ La revocación, se trata de la extinción del acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pública con el fin de adaptar su accionar a las nuevas circunstancias de hecho, diferentes de las apreciadas originariamente, a la nueva valoración de estas últimas, o a las actuales exigencias del interés público. La posibilidad de que la extinción por razones de oportunidad se base no sólo en el cambio de las circunstancias de hecho tomadas en cuenta originariamente al momento de la emisión del acto, sino también en su nueva valoración como consecuencia de la variación del criterio de las autoridades administrativas o de la mutación del interés público que determino la emisión del acto, es aceptada por parte de la doctrina y negada por otra. Comadira, Derecho Administrativo Argentino, p. 394.

de signo contrario²⁷. A diferencia de la anulación, que implica la retirada del acto por motivos de legalidad, la revocación equivale a una sustitución por motivos de oportunidad o de conveniencia administrativa. El motivo, por tanto para recurrir a la revocación es posterior al acto, en cambio los vicios en la nulidad nacen con el acto mismo. El acto de la revocación tiene naturaleza constitutiva (y no declarativa como en la anulación) por ello sus efectos son hacia el futuro (ex nunc, desde ahora o a partir de ahora) y no retroactivos (como en la nulidad, efectos ex tunc, desde entonces)

En la revocación el acto es perfectamente legal, pero ya no se acomoda a los intereses públicos y por tanto, la administración decide dejarlo sin efectos o sustituirlo por otro. La revocación encuentra un límite en los derechos adquiridos (indemnizaciones). La revocación se realiza por un nuevo acto administrativo que extingue otro acto anterior valido y eficaz.

UNIDAD III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios, que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales²⁸. Ese conjunto de formalidades y actos es lo que constituye el procedimiento administrativo que a su vez constituye el expediente administrativo²⁹.

²⁷ García de Enterría, op cit, p. 642.

²⁸ La Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua en su sentencia no. 1 de las diez de la mañana del veintiocho de agosto del dos mil nueve sostiene: “El jurista español Eduardo García de Enterría de manera categórica manifiesta: *“El acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado”*. (Ver Sentencias de la Sala Constitucional de Nicaragua No. 160, del veintinueve de noviembre del dos mil dos, Considerando. II; Sentencia No. 115, del 2 de junio del 2003, Considerando. IV; Sentencia No. 92 del 4 de agosto del 2004, Considerando. IV; y Sentencia No. 136, de las 10:45 a.m., del 4 de noviembre de 2004, Considerando. IV)

²⁹ Según el art. 2 inc 9 de la Ley no. 350 “El expediente administrativo es el conjunto de documentos debidamente identificados y foliados, o registros de cualquier naturaleza, con inclusión de los informes y resoluciones en que se materializa el procedimiento administrativo de manera cronológica y al cual deben tener acceso los interesados desde el trámite de audiencia y obtención de copias, y que la Administración Pública deberá enviar de forma íntegra a los Tribunales de justicia en lo pertinente al asunto de que se trate, caso de que se ejerciere la acción contencioso-administrativa. Cuando un documento no pudiere agregarse al expediente por su naturaleza, se pondrá razón de esta circunstancia en el expediente, en tanto que su original se custodiará por el órgano jurisdiccional” El expediente administrativo constituye el procedimiento administrativo hecho papel.

1. Definición de procedimiento administrativo

Para el Dr. Cairo Manuel López³⁰ es aquel conjunto de principios de formalidades previas a la producción del acto administrativo y que tienden a regularlo desde su iniciación hasta el momento en que se dicta, su ejecución y los recursos a que da lugar en sede administrativa.

Apunta Santamaría Pastor³¹ que seguir un procedimiento “distingue a la Administración de las personas privadas, cuya actuación es, en principio, informal; es cierto que las grandes organizaciones privadas tienden a establecer, cada vez de manera más acusada, pautas formales en la actuación de sus integrantes; pero la eficacia de dichos procedimientos es una cuestión puramente interna y ajena al Derecho, de tal modo que su incumplimiento puede determinar, a lo sumo, la responsabilidad laboral de un empleado, pero no tiene por qué afectar, en principio, a la validez de la decisión que toma”

2. Justificación del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo constituye una de las primeras garantías de que la Administración Pública se sujetara al principio de legalidad. Obliga al poder público a seguir unos cauces formales mínimos para considerar legítima su actuación. Se convierte no solo en una garantía para los derechos de los administrados sino también en un signo de la buena administración de la cosa pública.

- El procedimiento administrativo constituye en primer lugar garantía de que los intereses públicos son satisfechos mediante un orden de actuaciones regulares y previamente determinadas por las leyes.
- En segundo lugar, constituye garantía de los intereses de los administrados ya que estos tendrán seguridad jurídica de que la Administración Pública actúa mediante un procedimiento que posteriormente es revisable en la vía judicial.
- Tales garantías son la contrapartida de los poderes exorbitantes de la administración, así como una seguridad contra el riesgo de las decisiones apresuradas y mal estudiadas.

La jurisprudencia española ha llegado a sostener que no se puede impugnar de forma separada las actuaciones (pruebas, informes, propuestas, etc.) que conforman el procedimiento administrativo por considerar que se trata de actuaciones o actos

³⁰ López, Cairo: Concepto y naturaleza del procedimiento administrativo. Revista Encuentro no. 11, UCA, 1977.

³¹ Santamaría Pastor, op cit, p. 55.

instrumentales o de trámite³² soportes de las resoluciones finales que son las únicas impugnables. Se llega así a precisar que la resolución final con sus actos preparatorios constituye un complejo carácter unitario.

3. El procedimiento administrativo en Nicaragua

Flavio Escorcía³³ ha sostenido que en Nicaragua, es muy difícil afirmar que existe un procedimiento administrativo serio, cierto y seguro ante los órganos de la administración, pues en muchas ocasiones el administrado no tiene la oportunidad de ser oído y producir pruebas antes de la resolución. Así mismo, como hemos dicho, hay ausencia de una verdadera norma jurídica estableciendo o regulando el procedimiento administrativo general de la actuación de la Administración Pública Nicaragüense.

Lo anterior nos permite afirmar que la Ley no. 290, de Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo Nicaragüense³⁴, no llena las expectativas de ser una verdadera norma jurídica que regule el procedimiento administrativo en toda su extensión, es decir, que regule cada una de las etapas y con esto cada uno de los actos de trámite, al menos desde el punto de vista general, que llegan a integrar el procedimiento administrativo, pero es que además es una norma que carece de una regulación jurídica sobre la figura del acto administrativo.

Realmente, la Ley no. 290, además de la organización de la Administración Pública nicaragüense, solo reguló y no podemos decir que en toda su extensión, el denominado procedimiento administrativo de revisión, que implica la utilización de los recursos administrativos, en este caso el de revisión y el de apelación, en contra de los actos administrativos (art. 39 al 46 de la Ley 290) dejando que todo posible vacío se llene con la normativa de procedimiento civil (art. 46 Ley 290).

En Nicaragua el procedimiento administrativo se va regulando en cada una de las normas jurídicas según el acto administrativo correspondiente, así para obtener un permiso forestal o una concesión minera tenemos que recurrir a las normas jurídicas específicas, las cuales regularán el procedimiento en cuestión de forma distinta, lo que nos lleva a afirmar que carecemos de una normativa o regulación común del procedimiento administrativo, lo cual sería ideal.

Lo anterior no significa que la dispersidad regulatoria del procedimiento administrativo sea mala y que la existencia de una normativa de procedimiento administrativo común sea la solución de todos los problemas que surgen al momento de la tramitación de los procedimientos administrativos en los que nos vemos

³² Estos actos de trámite sólo serán impugnables si por su trascendencia el ordenamiento jurídico les confiere autonomía, si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinaran la imposibilidad de continuar el procedimiento o si produjeran indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (art. 107. 1 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española. LRJPA).

³³ Escorcía, Flavio: Derecho Administrativo (primera parte) p. 196.

³⁴ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del 3 junio 1998.

envueltos en el ejercicio diario de la profesión, pero si consideramos urgente que se regulen aspectos tan fundamentales, como lo que venimos señalando, tanto respecto al acto administrativo como del procedimiento administrativo.

Necesitamos que sobre el acto administrativo, se regulen aspectos tan específicos, como sus elementos, su notificación, las causales de nulidad o anulabilidad, sus revocación, su ejecutividad y ejecutoriedad, los medios de ejecución de los mismos, entre otros.

Sobre el procedimiento administrativo es urgente regular una serie de principios básicos, que le sirvan de base jurídica y de eje transversal, sobre todo en su ejercicio práctico, para luego regular cada una de las actuaciones o trámites que el mismo contiene para que sirva de modelo a seguir por el resto de normativas existentes en el país.

No podemos pasar por alto la urgente necesidad de regular medios jurídicos a utilizar cuando no se permite la celebración de medios de prueba dentro de un procedimiento administrativo, o cuando se deniega la realización de una actuación de trámite, o cuando se nos presenta la figura del silencio administrativo y su posterior ejecución, entre otros problemas prácticos con una ocurrencia continua.

4. Clases de procedimientos administrativos

Según Flavio Escorcía³⁵: Atendiendo a la finalidad del procedimiento puede clasificarse en:

- *Procedimiento ordinario o de gestión administrativa*: Es el procedimiento tipo, general. Posee tres etapas: Iniciación, desarrollo y terminación.
- *Procedimiento ejecutivo o de apremio*: Persigue el cumplimiento de los actos administrativos, producidos en el procedimiento ordinario.
- *Procedimiento de recurso, reclamación o revisión*: Es el procedimiento que permite la revisión de los actos administrativos por medio de los recursos administrativos.
- *Procedimiento sancionador*: Es aquel mediante el que la Administración Pública persigue el castigo de los particulares que han infringido las disposiciones administrativas, es decir, se trata de un procedimiento correctivo.

³⁵ Escorcía, op cit, p. 197 - 198

- *Procedimiento disciplinario:* Cuando se trata de funcionarios públicos que han faltado a sus deberes, se sigue todo un procedimiento para establecer las sanciones pertinentes.
- *Procedimiento de oposición:* Es aquel previo a la aprobación del acto administrativo y que tiende a conocer y respetar derechos de terceros. La Administración Pública actúa como juez entre dos partes en conflicto dentro del procedimiento.

5. Diferencias entre el procedimiento administrativo y el proceso contencioso – administrativo

Desde nuestro punto de vista, establecer diferencias entre ambos términos implica determinados problemas teórico – prácticos sobre todo porque entre ambos siempre ocurre una serie seguida de trámites, uno tras de otro, hasta llegar a un fin, pero se podrían establecer las siguientes diferencias:

- El primero es tramitado por las entidades que integran la Administración Pública, es decir los órganos administrativos, por lo que tiene naturaleza administrativa, mientras que el segundo es tramitado por entidades judiciales, propias del Poder Judicial, en nuestro caso la Sala de lo Contencioso – administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
- El procedimiento administrativo está constituido por actos de trámite, en un orden lógico hasta llegar a crear un acto administrativo, es decir es anterior a la producción de este, mientras que el proceso contencioso – administrativo, es posterior al mismo, está integrado por actos procesales (demanda, contestación, período probatorio, sentencia, ejecución), constituyendo un medio de revisión de dicho acto administrativo, una vez agotada la vía administrativa correspondiente.
- El proceso contencioso – administrativo implica una contienda, un conflicto jurídico – judicial entre el administrado y un órgano administrativo, que debe ser resuelto mediante la tramitación de un procedimiento judicial. Por su parte, el procedimiento administrativo, no implica una contienda, un conflicto, una contradicción entre dichas entidades. Por eso se dice que el proceso contiene un procedimiento, pero que éste no necesariamente implica un proceso.

6. Principios generales³⁶ que informan el procedimiento administrativo

- *El principio de oficialidad*³⁷: Incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto crea conveniente para el establecimiento y resolución de la cuestión planteada.
- *El principio anti formalista*: Postula que el cumplimiento de los requisitos formales sea examinado de forma flexible, dando preferencia a las cuestiones de fondo respecto a las puramente procedimentales, que tienen un carácter secundario. Si bien, entendiendo que dicha regla debe aplicarse exclusivamente a favor del administrado, pues nada justifica que la Administración Pública quede eximida del cumplimiento de las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico.
- *El carácter contradictorio del procedimiento administrativo*: determina la necesidad de que puedan acceder al procedimiento todos los intereses afectados por el mismo, dándose posibilidad a sus titulares de defenderlos en el mismo en condiciones de igualdad.
- *Celeridad en su tramitación*: Se pretende que al ser el procedimiento administrativo el medio para la producción de los actos administrativos de la Administración Pública y al tener estos una finalidad pública en pro del beneficio de los administrados, los procedimientos se tramiten con celeridad, con rapidez, porque las necesidades colectivas o individuales que se podrían satisfacer que los actos administrativos no pueden esperar eternamente la realización de trámites burocráticos y engorrosos, los cuales lógicamente también alegarían al mismo administrado, al inversionista, al contribuyente y a todo aquel que contribuya con la Administración en la satisfacción de esas necesidades.

7. Etapas del procedimiento administrativo

1. *Iniciación*: El procedimiento administrativo se inicia por un acto al que el ordenamiento jurídico atribuye el efecto de poner en marcha el procedimiento. Este acto de iniciación da lugar al nacimiento de una sucesión de trámites o fases encaminadas a decidir tanto las cuestiones que el acto plantee como cuantas otras deriven del objeto específico del procedimiento.

³⁶ Los principios del procedimiento administrativo son un conjunto de reglas básicas, que conforman un sustrato axiológico esencial que sirve de base de las reglas reguladoras de éste y sirven como criterios interpretativos de las mismas.

³⁷ Señalan García de Enterría y Fernández Rodríguez que: “La Administración está específicamente obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de que sea excitada en este sentido por los particulares, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la jurisdicción civil donde, por regir el principio dispositivo, se entiende que el proceso es cosa de las partes, de quienes depende, en consecuencia, su progresión”. Op cit, p. 467.

- *A instancia del interesado*: Se inicia a solicitud de interesado cuando se promueve para resolver pretensiones deducidas por el mismo. La solicitud es el acto por medio del cual se deduce una petición ante la Administración.
- *De oficio*³⁸

La naturaleza del acto de iniciación es distinta según que sea de oficio o a instancia del interesado. Pues mientras en el primer supuesto será un acto administrativo, de trámite, en el segundo será un acto del particular o de un ente público que actúa como particular, pero tanto en uno como en otro supuesto existe un elemento común, el de delimitar el objeto del procedimiento administrativo.

2. *Desarrollo*: Los actos que integran el procedimiento una vez iniciado y hasta su terminación pueden tener un doble objetivo:

2.1 Incorporar los datos necesarios para que el órgano administrativo pueda dictar resolución (*actos de instrucción*)

La actividad de instrucción dará lugar a los documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa.

- *La aportación de datos*, por ejemplo, por medio de los *informes*³⁹, los cuales son declaraciones de juicio emitidas por órganos especializados en determinadas materias que tienden a proporcionar y a facilitar al órgano competente los elementos de juicio necesarios para garantizar el acierto de la resolución.

³⁸ Hay que señalar que si en el procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte es la presentación de una solicitud por el interesado, la que motiva el mismo. En el que se inicia de oficio se emite una decisión que tiene su origen en alguno de los motivos siguientes: Una decisión adoptada *motu proprio* por el órgano competente, la solicitud de otro órgano público o la denuncia o petición del administrado. Sobre este último punto Santamaría Pastor entiende por denuncia: “El acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento del órgano competente la existencia de un determinado hecho que, a su juicio, debiera dar lugar a la iniciación del procedimiento” *Op cit*, p. 75.

³⁹ García de Enterría, señala que los informes son “Declaraciones de juicio emitidas por órganos especialmente cualificados en materias determinadas llamadas a ilustrar al órgano decisor y a proporcionarle los elementos de juicio necesarios para dictar su resolución con garantías de acuerdo”. Curso de Derecho Administrativo, p. 493. En la misma línea, Parada Vázquez los define como “Actuaciones administrativas a cargo, normalmente, de órganos especializados que sirven para ilustrar al órgano decisor”. Derecho Administrativo II, p. 240.

- *Las pruebas*: Es la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento.
- *La audiencia*⁴⁰ *o vista*: Los interesados pueden en cualquier momento del procedimiento aducir alegaciones, que serán tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la resolución. El trámite de audiencia es un trámite especial y esencialísimo para deducir dichas alegaciones.
- *La oposición*: Que permite a terceros oponerse por razones jurídicas al otorgamiento de un acto administrativo a aquel que los solicito, suele ocurrir en materia de telecomunicaciones, entre otras.

2.2 Procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la fase final (Actos de ordenación⁴¹)

3. *Terminación (normal y anormal)*: El procedimiento administrativo ante la Administración Pública termina normalmente por el acto del órgano administrativo en el que se decide la cuestión planteada. Este acto de decisión es la *resolución administrativa*, constituyendo un pronunciamiento de la Administración sobre cada uno de los puntos planteados en la solicitud inicial o en la decisión de oficio que inicio el procedimiento administrativo.

González Pérez⁴², sostiene que la resolución administrativa ha de ser congruente⁴³ con las peticiones de los interesados o con el contenido del acto ordenando la iniciación del

⁴⁰ García de Enterría señala que: “La funcionalidad del trámite de audiencia (...) no se limita a asegurar la mera posibilidad de formular alegaciones, sino que va más allá, en la medida en que pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle, consiguientemente, realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses en base a lo actuado en el procedimiento” Curso de Derecho Administrativo, p. 501.

⁴¹ González Pérez, sostiene que la ordenación del procedimiento es la actividad encaminada a que el procedimiento se desarrolle de acuerdo con el orden establecido por la ley. Los actos de ordenación son actos de trámite. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 297.

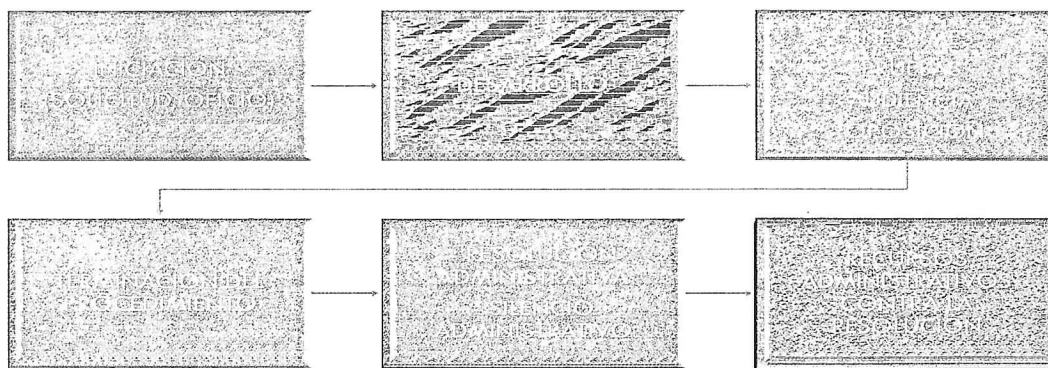
⁴² Manual de Procedimiento Administrativo, p. 328.

⁴³ González Pérez, sostiene que la congruencia no tiene en Derecho Administrativo el mismo sentido que en el Derecho Procesal Civil y es que el órgano administrativo si bien se encuentra vinculado rígidamente a resolver las pretensiones de las partes, puede también plantear y resolver otras distintas (Sentencia del Tribunal Supremo Español de 13 de octubre de 1983, la de 31 de Diciembre de 1990 y la de 5 de febrero de 1993) En Derecho Administrativo, pues, el principio de congruencia se traduce en las siguientes reglas: a) Que la resolución ha de decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados; b) La resolución decidirá además aquellas otras cuestiones derivadas del procedimiento, siempre que se den las circunstancias siguientes: - Que la cuestión o cuestiones que el órgano administrativo plantee se deriven del expediente administrativo, esto es, que estén dentro de los límites del objetivo del procedimiento; - Que en el supuesto de que el órgano administrativo ejercite tal potestad de audiencia a los interesados; c) Que en ningún caso, se

procedimiento de oficio. La resolución administrativa se denomina *acto definitivo* para diferenciarlo de los simples actos de trámite que integran el procedimiento y que constituyen presupuestos de la resolución.

La misma lógicamente puede producirse de forma expresa (acto administrativo expreso) con un sentido estimatorio, favorable (positivo) o desestimatorio, en otras palabras desfavorable (negativo) a las pretensiones iniciales del administrado expuestas en la solicitud correspondiente. En contra de la misma procederán los recursos administrativos, hasta agotar la vía administrativa, dando paso a la vía judicial. Ahora, bien puede suceder que ninguno de los interesados recurra en contra de la misma por lo que la resolución adquiere firmeza (*acto administrativo firme*), y se pasaría así a la última etapa lógica del procedimiento administrativo como lo es la ejecución material de lo estipulado en la resolución.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO



8. Algunas nociones básicas sobre el silencio administrativo

También, se puede señalar que el procedimiento administrativo puede concluir por medio de la figura del silencio administrativo⁴⁴, es decir, el efecto que se produce en los

agrave la situación inicial del interesado, sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar un nuevo procedimiento, si procede. Ver: González Pérez, Manual de Procedimiento Administrativo, p. 328.

⁴⁴ Y es que en Nicaragua no existe como en el Derecho Administrativo Español la obligación de la Administración Pública de resolver la solicitud presentada durante el procedimiento administrativo correspondiente y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 42 de la Ley de Régimen

casos en que la Administración Pública omitiere su obligación de resolver⁴⁵ en el plazo de treinta días según el art. 2; inc. 19 Ley no. 350⁴⁶. Esto según nuestro punto de vista,

Jurídico y de Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Española, LRJPAC) sino que de una vez se aplica la figura del silencio administrativo.

Nótese que se trata de una presunción (*acto presunto*), de una ficción de ley, que estable un sentido (estimatorio o desestimatorio) a la falta de cumplimiento de la obligación señalada, pero hay que entender que se trata de un supuesto diferente al de la inactividad material de la Administración. En este último supuesto la Administración lo que hace es no realizar materialmente aquello que el ciudadano ya tiene reconocido jurídicamente. En el caso del silencio administrativo se da tutela a situaciones en las que hay aún incertidumbre acerca del derecho del administrado al reconocimiento de su pretensión. NAVARRO, ARRÍEN: Acto, procedimiento y los recursos administrativos, p. 133.

⁴⁵ Fijémonos, bien que el arto. 2 inciso 19 de la ley no. 350, no habla de la notificación de la resolución, por lo que cabe preguntarse si el silencio administrativo se podría producir en el sistema jurídico administrativo Nicaragüense ante la ausencia de una notificación de la resolución.

El Dr. Navarro hace una excelente referencia al respecto al señalar que: “La Corte Suprema de Justicia de Nicaragua mediante su sentencia n° 2, de 1 de marzo de 2005, dictada a las ocho y treinta nueve minutos de la mañana, Considerando. III, ha resuelto dicha cuestión adoptando la primera solución. De tal forma que basta con que se resuelva el procedimiento dentro de plazo, aunque no se haya realizado dentro de él la notificación, para entender cumplida la obligación de resolver. Concretamente ha señalado que “el silencio administrativo opera cuando la Administración no resuelve en el plazo indicado, en ningún momento, preceptúa que hay que incluir en dicho plazo el acto de notificación (...); por otra parte debemos tener presente que los plazos del silencio positivo son cortos, no siendo congruente que, además se le reste a la Administración competente el plazo que tiene para resolver con el acto de la notificación”.

El Dr. Navarro nos continua diciendo que: “La solución no nos parece desde el punto de vista técnico la más adecuada, pues sería más correcto considerar incluido dentro del plazo también la obligación de notificar. La razón es evidente, al ser la notificación presupuesto de la eficacia del acto, se genera similar efecto a la falta de resolución si la Administración resuelve en plazo, pero deja eternamente pendiente la notificación de la misma. Sin embargo, la argumentación de la sentencia es irrefutable, pues la brevedad de los plazos, a los que inmediatamente nos vamos a referir, impide otra respuesta. La Corte ha resuelto, en nuestra opinión, con adecuado criterio práctico una difícil situación, que requiere, por otra parte, pronta solución, como lo es la inadecuación de los plazos máximos para resolver el procedimiento, claramente insuficientes.

En cualquier caso, esta tesis se debe entender adecuada únicamente para aquellos casos, como el enjuiciado por la Corte, en los que la Administración resuelve dentro de los plazos, y notifica fuera de ellos con una cierta diligencia. Lo que deja sin una clara solución los supuestos en que la Administración resuelva y demore de forma injustificada la notificación de la resolución. En tales casos debería entenderse que se han producido los efectos del silencio, pero el problema es cuando considerar que se han sobrepasado los límites permitidos. La inseguridad jurídica que genera esta situación es evidente, por lo que entendemos que debería reformularse la regulación actual del silencio, incluyéndose la obligación de resolver y notificar dentro del plazo máximo, generando el incumplimiento de cualquiera de ambas exigencias silencio administrativo. Reforma que debe venir necesariamente acompañada de una considerable ampliación de los plazos” Ver: Navarro, op cit, p. 134.

⁴⁶ El problema práctico en este caso es a partir de cuándo contar este término (30 días) será a partir de interpuesta la solicitud, o cuando vence el plazo de tramitación del procedimiento. Al respecto la ley no. 350 en su art. 46 inciso 2do sostiene que: “Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce el silencio administrativo, se tendrá por

ya que dicho inciso (19) solo establece que el silencio se produce cuando al Administración omitiere su obligación de resolver, pero no establece de forma clara que es lo que resolverá, si se trata de resolver el procedimiento administrativo, o incluso los recursos administrativos⁴⁷.

Se presume así, que existe una aceptación de lo pedido a favor del interesado, originándose un *acto administrativo de carácter presunto*, ya que el sentido del silencio en este caso tendría un sentido positivo, pero también existe el sentido negativo del silencio que simplemente permitiría entender que la respuesta a la solicitud fue negativa, permitiendo al interesado acceder a los recursos administrativos correspondientes y luego a la vía jurisdiccional correspondiente.

Como se puede apreciar en Nicaragua el sentido del silencio administrativo está regulado de forma positiva⁴⁸, a menos que una normativa especial estipule el sentido negativo.

aceptada la solicitud del recurrente” Nótese que no se señala a partir de cuándo se cuenta el plazo. Hay un problema práctico muy serio en este punto.

⁴⁷ Tenemos que señalar que el Derecho comparado español, el silencio administrativo tiene carácter positivo en cuanto al procedimiento administrativo, ya que la Administración Pública Española tiene una obligación de resolver, (art. 42 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común español), pero el mismo no se aplica en los recursos administrativos españoles, en los cuales el silencio es negativo, permitiendo el acceso al siguiente recurso y luego a la vía judicial.

⁴⁸ Consideramos que el silencio administrativo con carácter positivo implica una serie de problemas prácticos, por ejemplo, que determine la concesión de derechos o facultades contrarios al ordenamiento jurídico, que perjudiquen los intereses públicos o de terceros; lo que genera un alto de grado de inseguridad jurídica; y que puede provocar el efecto de alterar las reglas de competencia, impidiendo el órgano instructor que la cuestión llegue al competente para resolver.


Tenemos que entender que por medio del silencio positivo no se pueden adquirir competencias o atribuciones que son propias de una entidad pública, ni mucho menos se puede obtener algo que va en contra del ordenamiento jurídico, es decir algo ilegal.

Sobre el silencio administrativo positivo se pueden consultar las sentencias no. 12 del 8 de septiembre del año 2003, la no. 7 del 24 de noviembre del año 2004; la no.5 del 29 de abril del año 2005. Así mismo, la Sentencia no. 2, del 1 de marzo del año 2005, señala en su Considerando II, siguiendo lo dicho por García de Enterría en su Curso de Derecho Administrativo I, de 1986, p. 550, que el silencio positivo es un verdadero acto administrativo, equivalente a esa autorización o aprobación a las que sustituye. Los efectos del silencio positivo son muy importantes y muy peligrosos para la Administración en la medida en que si no actúa con la debida diligencia, queda vinculada en términos muy estrictos de la misma manera que si se hubiera dictado una resolución favorable. Agrega el mismo autor que: “El plazo de silencio se cuenta desde el ingreso de la solicitud o proyecto en el órgano correspondiente hasta la fecha de notificación al interesado de la resolución adoptada. La referencia a la fecha de la notificación de la resolución y no a la de esta última es una cautela elemental que adoptan sistemáticamente las leyes en todos los supuestos de silencio, ya sea positivo o negativo, puesto que, de otro modo, quedaría en manos de la Administración la producción misma del silencio, siendo suficiente para impedirla el cómodo expediente de antedatar la resolución tardía” También señalan que: “El silencio positivo es una creación de la ley y difícilmente puede decirse que la Ley haya querido que, a través de un mecanismo establecido para evitar perjuicios a los particulares a resultados de la falta de diligencia de la Administración, puedan estos obtener mayores beneficios de los que la Ley les reconoce, en mengua, además, del interés general. La Ley no puede querer, en definitiva, que el silencio

Un problema práctico sobre la figura del silencio administrativo positivo, además de los ya señalados (notificación, producción, momento para iniciar a contar el plazo del silencio) es que en Nicaragua no existe o no está regulado un mecanismo para la ejecución del silencio administrativo positivo, en otras palabras el administrado no sabe si para ejecutarlo, tiene que interponer el recurso de revisión y de apelación, o si por el contrario entiende agotada la vía administrativa con el silencio administrativo, abriéndose así la vía judicial (contenciosa – administrativa) en base al art. 46⁴⁹ inciso 2 de la Ley no. 350, con la finalidad de procurar la ejecución del sentido positivo del silencio, es decir que por vía judicial, mediante sentencia, se obligue a la Administración a reconocer dicho silencio y con él la producción de un acto a favor del interesado, recurrente en este caso.

positivo se aplique para conculcarla. El silencio positivo suple, en efecto, el acto expreso, pero solo dentro de los límites autorizados por la Ley”.

En esta misma sentencia, pero en su Considerando IV se dice que: “Esta Sala observa que en el presente caso la parte demandante no demostró, ni sustento por ningún tipo de prueba la existencia del silencio administrativo alegado” Este hecho si se asienta como jurisprudencia nos obligara a los litigantes a tener que aportar algún medio de prueba para comprobar el silencio, que nace por el transcurso del tiempo establecido para emitir resolución, el problema práctico será qué medio probatorio utilizar, lo que la ley no señala, ni tampoco obliga a comprobarlo, más que a alegarlo. Lógicamente se tendría que recurrir a la prueba documental, utilizando el recibido de la solicitud que inicio el procedimiento, o la copia con el recibido del recurso administrativo interpuesto, para razonar así el transcurso del plazo para la producción del silencio, el cual no siempre será de treinta días, ya que una ley especial puede regular uno distinto (Ver sentencia no. 1, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de las diez de la mañana del veintiocho de agosto del dos mil nueve, la cual en su Considerando VII sostiene que: “Ahora bien, si la ley de la materia, como ley especial, señala que el silencio de la Administración tiene efecto negativo, estableciendo un plazo y término distinto para contestar las peticiones, prima la ley especial (Ver Sentencia Sala Constitucional. No. 53, dictada a las 10:45 a.m., del 31 de marzo del 2004, Considerando. III; Sentencia No. 14 de las 6:35 p.m., del 17 de febrero del 2006, Considerando. VIII; y Sentencia No. 191 de las 10:45 am, del 22 de septiembre del año 2003). La ley de la materia o Ley especial, en el presente caso, es la Ley No. 290, que establece en su Capítulo IV, artículos del 39 al 45, los Recursos de Revisión y Apelación para la impugnación de resoluciones de la Administración Pública, y al no establecer nada en caso de silencio administrativo en el Recurso de Revisión, se entiende que éste es positivo, siempre y cuando no se invoque ante peticiones contra legem, sino como ya referimos, debe invocarse ante peticiones ciertas, posibles, determinadas y dentro de la ley a la Administración Pública. Del análisis del expediente administrativo, esta Sala pudo deducir que el Recurso de Revisión fue interpuesto, el día treinta y uno de enero del dos mil siete, y fue resuelto, de forma extemporánea, el catorce de octubre del dos mil ocho, esto es pasado un año y diez meses, cuando tenía como máximo el término de veinte días para resolverlo, a partir de la interposición, conforme el artículo 43 de la Ley No. 290. Por lo tanto esta Sala, considera que el silencio administrativo positivo invocado conforme las Sentencias No. 104-2002 y 164-2002 (Sala Constitucional), cabe en la presente causa porque reúne todos los requisitos que determina la Ley)

 ⁴⁹ Este art. 46 inc 2, de la Ley no. 350 señala que: “Esta vía (administrativa) se tendrá por agotada cuando se diere cualquiera de las condiciones siguientes: 2. Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce el silencio administrativo, se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente”

Desde nuestro punto de vista no tendría mucho sentido que una vez producido el silencio administrativo positivo dentro del procedimiento administrativo, se utilicen los recursos administrativos, porque por medio de ellos se podría emitir una nueva resolución administrativa, un nuevo acto administrativo, que podría contradecir el sentido del silencio inicial (positivo).

Fijémonos bien, se habla del silencio con carácter positivo, pero no el de carácter negativo, por lo que con este sí tendría sentido agotar la vía administrativa correspondiente, porque se entiende que la resolución administrativa del procedimiento tramitado fue contraria a los intereses de los solicitantes.

Por otro lado, cabe preguntarse, como ya lo hemos hecho, si el silencio administrativo con sentido positivo, opera también al momento de resolverse los recursos administrativos, específicamente cuando ha vencido el plazo para resolver los recursos y la Administración no ha emitido resolución expresa sobre los mismos.

El problema práctico en el caso de la aplicación del silencio específicamente en el recurso de revisión es que el plazo de resolución del mismo es de veinte días según el art. 43 de la Ley No. 290, y no de treinta como sucede en el de apelación (art. 45 Ley No. 290), entonces nos preguntamos tendríamos que esperar diez días más para la producción del silencio, cuando no exista resolución en el caso del recurso de revisión. En el caso del recurso de apelación el plazo para resolverlo es de treinta días coincidiendo con el plazo de producción del silencio positivo por lo que no habría mayor problema.

También, nos preguntamos qué pasa en el caso de otros recursos administrativos, cuyo plazo de resolución no coincide con los treinta días del silencio positivo, por ejemplo los recursos administrativos en materia de contratación administrativa. Consideramos que vencido el plazo particular, si así lo establece la norma jurídica, se produciría el silencio administrativo positivo.

Por otro lado, algunos podrían considerar que el art. 2, inciso 19, la Ley no. 350 reformo el plazo de resolución de todos los procedimientos administrativos e incluso de los recursos administrativos fijándolo en treinta días, otros podrían sostener que hay que esperar treinta días una vez vencido el plazo de resolución en ambos casos, por mi parte considero que este problema se podría resolver si el legislador estableciese que el silencio administrativo se producirá cuando venza el plazo particular de cada procedimiento administrativo y de cada recurso administrativo, sin establecer un plazo tal y como está regulado actualmente, nos parece una regulación jurídica sobre la producción del silencio administrativo más adecuada desde el punto de vista técnico.

Como el lector podrá apreciar la figura del silencio administrativo con sentido positivo, nos ha presentado una serie de problemáticas prácticas que el legislador debería de tratar de resolver por medio de una regulación jurídica más amplia que la que hace la actual Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo en su art. 2, inciso 19. Esta amplia regulación de la figura del silencio debería ser parte de la futura Ley de Procedimiento Administrativo Nicaragüense, la cual debería de regular la forma de producción del silencio y estipular un medio de ejecución del silencio positivo.

A manera de resumen, considero que si el silencio administrativo positivo se produce en el procedimiento administrativo, no habría porque agotar la vía administrativa interponiendo recursos administrativos, porque ya estaría agotada según el art. 46 de la Ley No. 350, dando lugar a buscar el reconocimiento del silencio y su ejecución vía judicial ante la Sala de lo Contencioso – Administrativo. Así mismo, siguiendo la jurisprudencia⁵⁰ de dicha Sala habría que entender y hacer lo mismo si el silencio positivo se produce en el recurso de revisión, ante lo cual no cabría interponer apelación, ya que se habría agotado la vía administrativa, dando lugar a la vía judicial. Lógicamente, no habría ningún problema si el silencio positivo se produce en la resolución del recurso de apelación. En cuanto al silencio negativo, si opera en el procedimiento administrativo, habría que recurrir a los recursos administrativos correspondientes, si se produce en el de revisión, al de apelación, y si es en este último, sólo queda la vía judicial.

Por otro lado, y siguiendo con las formas de terminación del procedimiento administrativo, podemos señalar que de forma anormal (el órgano administrativo no decide la cuestión planteada) el procedimiento termina por:

- Actividad de los sujetos:
 - Unilateral: Desistimiento, lo que no impedirá que el procedimiento continúe para el resto de interesados en el mismo.
 - Bilateral: Convenio o acuerdo con la Administración Pública sobre el objeto del procedimiento administrativo.
- Por inactividad: La caducidad⁵¹

⁵⁰ Sentencia no. 1, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de las diez de la mañana del veintiocho de agosto del dos mil nueve.

⁵¹ La entendemos como una forma de terminación del procedimiento que tiene su origen en una inactividad imputable al interesado, que no realiza un trámite imprescindible para la continuación del procedimiento, por lo que transcurrido un tiempo desde la intimación por parte de la Administración en la que se le indica la

- Por hechos que privan de razón de ser al procedimiento: Extinción y transformación de los interesados; desaparición del objeto o reforma legislativa.

UNIDAD IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- Definiciones

González Pérez⁵² define a los recursos administrativos⁵³ como actos de impugnación de un acto administrativo anterior ante un órgano de éste carácter, que dan lugar a un procedimiento de revisión. Los recursos administrativos constituyen vías de revisión a instancia siempre de interesados, sujetas a plazos determinados.

Por su parte, Cosculluela Montaner⁵⁴ nos dice que son los procedimientos por los que el administrado legitimado solicita de la propia Administración Pública la anulación o modificación de un acto administrativo que le afecta.

El recurso administrativo en tanto acto de impugnación se le puede definir como aquel que regulado por el Derecho Administrativo realiza quien alega un derecho subjetivo o un interés legítimo con el fin de requerir a la autoridad administrativa dentro del plazo fijado, la extinción o sustitución total o parcial, de un acto administrativo (en sentido lato) por razones de legitimidad o bien de oportunidad, mérito o conveniencia.

De este concepto se derivan cuatro componentes esenciales de la noción recurso administrativo⁵⁵, entre los que se pueden mencionar: Es un acto de impugnación

necesidad de que lleve a cabo el mismo, con la advertencia de los efectos que se derivaran de su inacción, se da por terminado el mismo. Ver. Parada Vázquez, op cit, p. 245.

⁵² González Pérez, Jesús, Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, p. 2514.

⁵³ La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, ha dejado asentado en innumerables sentencias que los recursos administrativos ordinarios son los medios legales de que disponen los particulares que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, para que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad. La autoridad que resuelve o puede resolver sobre el recurso interpuesto, es la propia autoridad que la dictó, si el recurso fuere horizontal, o su superior jerárquico o inclusive una autoridad diferente, cuando el recurso fuere vertical. Ver Sentencias Sala Constitucional No. 147, 228, y 238, dictadas a las nueve de la mañana; a las tres y treinta minutos de la tarde; y a la una y treinta minutos de la tarde; del dieciséis de agosto; del treinta de octubre y del once de diciembre, todas del año 2000, respectivamente; sentencia No. 61 del dos de julio del 2002, Considerando III; y Sentencia No. 85 del 22 de agosto del 2002, Considerando I...

⁵⁴ Cosculluela Montaner, Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, p. 487.

⁵⁵ Según la sentencia no. 3 de las ocho y treinta minutos la mañana del tres de diciembre del año dos mil nueve, y la sentencia no. 10 de la una de la tarde del seis de noviembre del año dos mil siete de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua los elementos que caracterizan al

regulado por el Derecho Administrativo; requiere de quien lo interpone, una legitimación activa; el recurso administrativo se debe de interponer ante una autoridad administrativa y dentro del plazo fijado; el objeto es la extinción o sustitución del acto por razones de legalidad, legitimidad o bien de oportunidad, mérito o conveniencia.

Los recursos administrativos integran la llamada vía administrativa⁵⁶ o gubernativa que Ramón Vázquez⁵⁷ define como la línea jerárquica existente entre los órganos administrativos de un mismo ente público.

El mismo autor señala que esta vía administrativa⁵⁸ constituye un procedimiento administrativo que contiene recursos administrativos o reclamaciones previas a la vía

recurso administrativo son los siguientes: 1º.- La existencia de una resolución administrativa que afecte los intereses o derechos del particular administrado, impugnada por el recurrente de amparo; 2º.- La disposición legal que establece el recurso ordinario y que señala a la autoridad administrativa ante las cuales debe interponerse el recurso; 3.- El plazo o término del que goza el particular para impugnar la resolución recurrida; 4º.- Los requisitos formales y los elementos a que debe apegarse el escrito por medio del cual se interpone el recurso administrativo; 5º.- La existencia del procedimiento al que debe sujetarse el trámite del recurso, con señalamiento del período de pruebas y forma de recibirlas, presentación de alegatos y cualquier otro trámite; 6.- La obligación de la autoridad que conoce del recurso de pronunciar la resolución correspondiente conforme a derecho, declarando si se revoca, anula, reforma, modifica o confirma la resolución impugnada.

⁵⁶ El art. 2 inciso 5 de la Ley no. 350 señala que el *agotamiento de la vía administrativa*: Consiste en haber utilizado en contra de una resolución administrativa producida de manera expresa o presunta, o por vía de hecho, los recursos administrativos de revisión y apelación, cuando fueren procedentes, de tal forma que dicha resolución se encuentre firme causando estado en la vía administrativa.

Si bien la vía administrativa está integrada por los recursos administrativos que determine la normativa jurídica correspondiente, comúnmente son el de revisión y el de apelación, en nuestro sistema jurídico, pueden haber momentos en que no sea necesario agotar esta vía administrativa, porque no esté expuesta ninguna en la ley aplicable o porque simplemente la emisión de la resolución administrativa la agota, por ejemplo, la sentencia no. 1, del ocho de marzo del año 2002 emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia sostiene en sus Vistos Resulta que: “El recurrente (...) argumenta que ha agotado la vía administrativa ya que las decisiones del Consejo Superior de la Contraloría General de la República son definitivas y no son susceptibles de recurso alguno”

El problema práctico es saber cuándo se entiende agotada esta vía administrativa para poder recurrir a la vía judicial, porque nuestras leyes no lo señalan expresamente y menos las resoluciones administrativas que emiten las entidades públicas, aun y cuando la Ley no. 350 en su art. 2 inciso 11, al regular el contenido de la notificación, lo estipula como parte de la misma. Así, *notificación o comunicación legal*: Es el acto por medio del cual se hará saber al interesado el contenido de una resolución de carácter administrativo y que deberá contener el texto íntegro del acto o resolución y la mención del recurso que en contra de ella procediere, el plazo exacto y el órgano ante quien deberá interponerse y la autoridad ante quien deberá efectuarse.

⁵⁷ Parada, Ramón: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, p. 379 – 381.

⁵⁸ Las Sentencias del Tribunal Constitucional Español (SSTC 61 / 1986 de 21 de enero y la 204 / 1987 de 21 de diciembre) han afirmado que: “La vía administrativa del recurso es admisible cuando responda a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos sin que en ningún caso pueda representar un obstáculo carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador” Véase Pemán Gavín: Vía administrativa previa y derecho a la tutela judicial. Revista de Administración Pública (RAP) # 127, p. 158.

jurisdiccional⁵⁹ que tratan de abrir una vía de revisión de la actuación de la Administración Pública.

Dicha técnica administrativa tiene una doble función, la primera evitar que la Administración Pública resulte enjuiciada sorpresivamente ante los Tribunales Contencioso – Administrativos, otorgándole un plazo en ocasiones demasiado largo, de reflexión y respiro, la segunda y más importante, servir de medio de garantía y defensa de los derechos e intereses de los administrados que podría evitar un proceso judicial largo y tedioso. El problema es que la primera función se está convirtiendo en un privilegio y protección para la Administración Pública y la segunda en una carga administrativa para los administrados debido a la retardación y hasta la ausencia de resolución y tramitación de los mismos por el ente público.

Trevijano Fos⁶⁰, sostiene que la juridicidad administrativa integra prerrogativas y garantías, y una de las características de la primera es la irrenunciabilidad. Dos de esas prerrogativas, de índole procesal, se llamarían privilegios hacia adentro de la Administración Pública, son la necesidad de agotar la vía administrativa, antes de la actuación judicial y la promoción de esta dentro de los breves plazos de caducidad.

⁵⁹ Para recurrir a la vía de amparo o a la contencioso administrativo hay que agotar la vía administrativa, tal y como lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, en Sentencia 330, de la 1:45 p.m., del 29 de julio de 2009, Considerandos. II y V, sin embargo, este principio no es absoluto sino que tiene excepciones tal y como se argumenta en la Sentencia de la Sala Constitucional No. 150, de las 10:50 am del 13 de junio del 2003 Considerando. II, que señala: “Esta Sala debe manifestar que existe ininterrumpida jurisprudencia respecto a que dicho *principio de definitividad*, no es absoluto, sino que tiene excepciones; tal es el caso de las situaciones de hecho; cuando la parte afectada no ha sido parte en el proceso administrativo; cuando existe una manifiesta violación de la Constitución o de la Ley; cuando hay invasión de funciones; o cuando una persona ha sido expulsada del territorio (Ver 1982, Sentencia No. 152, Considerando. I; 1989, Sentencia No. 123, pág. 258; 1992, Sentencia No. 171, de las nueve de la mañana, del 27 de noviembre; 1997, Sentencia No. 6, de las doce y treinta minutos de la tarde, del veintidós de enero; 1999, Sentencia No. 168, de las ocho y treinta minutos de la mañana, del doce de agosto; Sentencia No. 13 del 2002). Es más la Sentencia No. 5-2005, en su Considerando III, de la Sala Constitucional que en su parte pertinente reza: “De acuerdo a la jurisprudencia y la doctrina, *no es requisito sine qua non el agotamiento de la vía administrativa, toda vez que la autoridad administrativa obre fuera de su competencia*, con total desprecio al principio de seguridad jurídica (artículo 25 numeral 2 Cn), al principio de legalidad (artículo 32, 130, 160 y 183 Cn) y al debido proceso (artículo 34 Cn), como es el caso de aquel funcionario público que recauda, crea, modifica, deroga o abroga un tributo violando el principio de reserva de Ley; o el funcionario público que impone una multa sin estar debidamente facultado por Ley expresa. Debemos señalar, que en casos como el presente no hay vía administrativa que agotar, porque de lo contrario sería allanarse a una jurisdicción incompetente...de tal suerte que *no es necesario agotar la vía administrativa cuando existe una manifiesta violación a la Constitución Política*, como las señaladas, o como en el presente caso donde presuntamente se pretende recaudar un tributo e imponer una multa no contenida en la Ley”.- Ver sentencia no. 1 de las diez de la mañana del veintiocho de agosto del dos mil nueve de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (la cursiva es nuestra)

⁶⁰ Comadira, Derecho Administrativo Argentino, p. 925.

Según este autor, los fundamentos⁶¹ que inspiran el instituto del agotamiento de la vía administrativa se pueden sintetizar por las siguientes circunstancias:

- a. Permitir una etapa conciliatoria entre el administrado y la entidad emisora del acto administrativo, anterior al litigio de carácter judicial.
- b. Dar a la Administración Pública la posibilidad de corregir errores en mérito a los argumentos del administrado;
- c. Impedir que aquella sea llevada a juicio sin aviso previo;
- d. Posibilitar el control jerárquico de la oportunidad y legitimidad de las decisiones administrativas, evitando interferencias judiciales prematuras;
- e. Ahorrar al Estado el escándalo de verse demandado judicialmente en causas indefendibles;
- f. Facilitar la tarea judicial al someter a su sede cuestiones delimitadas previamente, con intervención de órganos administrativos especializados.

Por otro lado, nuestra Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo en su art. 2, inciso 11 define al *recurso* como todo medio que concede la ley procesal para la impugnación de las actuaciones o resoluciones, a efecto de subsanar los errores de apreciación, de fondo o los vicios de forma en que se hubiere incurrido al dictarlos. Por su parte, la Ley no. 290, de Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo⁶², no establece ninguna definición sobre los recursos administrativos, sino que lo que hace es regular el procedimiento de tramitación de los recursos de revisión y de apelación.

- Características de los recursos administrativos

Se caracterizan⁶³ por las siguientes notas:

- *Según Villar Palasí⁶⁴ se les considera como garantía de los ciudadanos frente a la actividad de la Administración Pública.*

⁶¹ Estos fundamentos se pueden encontrar en la Sentencia no. 5 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, de las diez y treinta minutos de la mañana del veintinueve de abril del año dos mil diez.

⁶² Publicada en La Gaceta Diario Oficial no. 102, del 3 de junio de 1998.

⁶³ Asís de Roig: Los Recursos Administrativos. Ver: La Administración Pública Española. Obra colectiva dirigida por Rodríguez Arana, p. 626 – 628.

⁶⁴ Villar Palasí, Apuntes de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo II, p. 173 – 174.

- *Ahora bien, dicha garantía consiste propiamente en el acceso al procedimiento administrativo especial de recurso.* Obviamente, la vía de recurso no garantiza una resolución favorable a los intereses del recurrente, únicamente permite una revisión, una comprobación de la legalidad del acto, por otro lado, tampoco constituye la garantía última de los interesados, ya que está es función del Poder Judicial al que le toca garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los particulares.
- *Su iniciación es siempre a instancia del interesado.* Esto los diferencia de la revisión de oficio que la Administración Pública puede hacer sobre sus propios actos y que posee siempre una regulación aparte de la de los recursos administrativos.
- *La finalidad propia de este procedimiento es la revisión de los actos administrativos por parte de la Administración autora o responsable de los mismos.* Se les considera manifestación de la posición de privilegio de la Administración, auto tutela reduplicativa según García de Enterría⁶⁵, puesto que le permite rectificar sus actos. Esta finalidad supone, a su vez, la previa existencia de un acto administrativo que constituye precisamente el objeto del mismo y la existencia de un criterio de revisión sobre el mismo. Constituye, desde esta perspectiva, una forma de control de la legalidad.

- Función de los recursos administrativos

La función de los recursos administrativos ha sido considerada tradicionalmente desde tres puntos de vista diferentes:

- *Como garantía de los interesados:* Constituyen un instrumento característico de defensa de los intereses de los ciudadanos frente a los actos de la Administración Pública.

Como instrumento de reacción frente a la actuación de la misma, presenta ciertas características particulares que los hacen sumamente interesantes:

- La aplicación del régimen general del procedimiento administrativo determina que su tramitación sea en líneas generales gratuita y que no tenga que servirse el interesado de representación y dirección jurídica alguna.
- Es realmente útil para evitar largos procesos judiciales, máxime cuando estamos frente a procesos de muy poca cuantía.

⁶⁵ García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, p. 493 – 495.

- Implican procedimientos menos solemnes que el judicial, lo que le permite ser más rápido.

- *Como instrumento de control:* Desde este punto de vista, los recursos cumplen una finalidad fundamental de control y depuración de las resoluciones administrativas⁶⁶, - complementario a la denominada revisión de oficio – al permitir que la Administración autora del acto pueda proceder al replanteamiento de su resolución.
- *Es un instrumento de control de la legalidad de los actos de la Administración*, y en tal concepto, los motivos de impugnación son los propios de nulidad y anulabilidad.
- *En ese control la Administración recupera íntegramente su competencia sobre el particular debiendo decidir sobre todas las cuestiones que se susciten, hayan sido o no planteadas por los recurrentes.*
- *Los recursos administrativos como privilegio y carga procesal:* Constituyen la manifestación de la posición privilegiada ya que constituyen un cauce a través del cual la Administración puede volver sobre sus propios actos quebrándose así el efecto constitutivo y general de los actos administrativos que opera incluso frente a la propia Administración Pública.

Pero además, adquiere una consideración de carga desde el punto de vista procesal en cuanto que su interposición condiciona el acceso a la revisión jurisdiccional. Adquiere así un claro carácter de requisito procesal, siendo inadmisibles los recursos contenciosos – administrativos que no cumpliera con este requisito⁶⁷.

- Problemas prácticos de los recursos administrativos

De las finalidades antes indicadas puede afirmarse que los recursos administrativos han tenido, tienen y tendrán un papel fundamental en el desarrollo de una actividad administrativa de calidad. Ahora bien, hay que convenir que en la actualidad no responden plenamente a las expectativas que pueden derivarse de las referidas finalidades. De hecho, el escaso número de recursos admitidos por la Administración ha llevado a suscitar algunas dudas sobre su eficacia real.

Pueden considerarse como causas de esta situación:

- La falta de garantía de la independencia de los órganos que resuelven o preparan la resolución, respecto del órgano que dictó el acto, y que permiten sospechar que sólo con dificultad dará la Administración su brazo a torcer. *La Administración es juez y parte.*

⁶⁶ Escorcia las define como: “Aquellas disposiciones o decisiones emanadas de autoridades administrativas no superiores” Ver: Derecho Administrativo, p. 132.

⁶⁷ Ver el art. 46 de la Ley No. 350.

- La desconfianza del legislador respecto de la Administración que se traduce en las importantes limitaciones que para la transacción y el compromiso se imponen a los órganos de la misma. Tal desconfianza se refleja igualmente, en la regulación de otras fórmulas de agilización del procedimiento como es la terminación convencional.

- La falta de consideración en el diseño de los procedimientos, fundamentalmente en lo tocante a los plazos, del período de vida de las relaciones a las que se refiere el recurso, producen que el recurso sea una mera tutela nominal, pero no real. Tales factores, lógicamente, se traducen en un régimen de recursos, que aparece más como un mero retraso de la verdadera tutela jurídica, que es la judicial, que refuerza de manera injustificada la posición de privilegio de la Administración.

La solución⁶⁸ a los problemas de aparente falta de eficacia práctica de los recursos administrativos ha sido, por lo menos en el sistema español:

- La eliminación de los recursos o de alguno de ellos⁶⁹.
- Establecer su carácter potestativo⁷⁰.
- El establecimiento de procedimientos alternativos de resolución de conflictos, que pueden sustituir a los recursos administrativos, tales como: el arbitraje administrativo, la conciliación, la transacción, entre otros.

- Los recursos administrativos en nuestro sistema jurídico⁷¹

La vía administrativa en Nicaragua⁷² se encuentra establecida al menos para la Administración central en los arts. 39 a. 46 de la Ley No. 290 de Organización,

⁶⁸ Para Asís Roig la solución pasaría por adoptar los criterios de organización y procedimiento que incrementen la independencia de los órganos que resuelven los recursos. Ver: Los recursos administrativos de reposición y de alzada, op cit, p. 273.

⁶⁹ Por su parte, Comadira nos dice que es conveniente mantener el sistema de agotamiento previo de la vía administrativa, pero simplificándola y abriéndola, en tanto el procedimiento administrativo revisor es un modo de ejercer el autocontrol estatal y de protección de los derechos individuales. Sin embargo, el procedimiento administrativo previo no debería exigirse cuando implique una frustración del acceso a la jurisdicción. En cualquier caso el administrado puede optar al procedimiento previo aun cuando este no sea exigible. Ver: Derecho Administrativo Argentino, p. 915.

⁷⁰ González Pérez sostiene que la configuración del recurso administrativo como presupuesto procesal carece de sentido. Bien está que se admita la posibilidad de acudir al recurso administrativo cuando exista alguna esperanza de que, a través de él, las Administraciones Públicas abandonen su terquedad tradicional, pero no obliguen en todo caso a la interposición. De aquí la unanimidad de que la doctrina venía defendiendo que el recurso administrativo tuviera carácter potestativo. Ver: La justicia administrativa en España al comenzar el siglo XXI, en la obra colectiva: Derecho Administrativo Iberoamericano (Coordinado por Víctor Hernández) 2007, p. 1084.

⁷¹ Hemos anexado un gráfico exponiendo la tramitación de los recursos administrativos expuestos en nuestra Ley no. 290, de Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo Nicaragüense.

Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo a través de dos recursos administrativos que son los siguientes:

- El Recurso de revisión (Art. 39 – 43 de la Ley 290)
 - Legitimados (art. 39 ley 290)

Se interpone por aquellos ciudadanos cuyos derechos se consideren perjudicados por los actos emanados de los Ministerios y entes a que se refiere dicha Ley no. 290 en sus arts. 12 (los Ministerios) y 14 (entes descentralizados) Así como, los que conforman la noción general de la Administración Pública.

- Término de interposición (art. 39 ley 290)

Este recurso deberá interponerse en el término de 15 días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto. Veamos que éste artículo nos habla de días hábiles, sin tomar en cuenta el propio día de la notificación.

- Formalidades del recurso de revisión (art. 40 ley 290):

El escrito de interposición deberá expresar:

- El nombre y domicilio del recurrente;
- Acto contra el cual se recurre;
- Motivos de la impugnación;
- Petición de la suspensión de la ejecución del acto (art. 42 de la misma Ley) cuando pudiera causar perjuicios irreparables al recurrente. (Esta suspensión puede ser decretada de oficio)
- Señalar lugar para oír notificaciones.

Entre los requisitos no se mencionan ni la fecha, ni la firma del interesado. Tampoco se hace referencia a la posible utilización de medios informáticos para interponer los recursos y para ser notificados.

- Órgano que resuelve el recurso de revisión y término de resolución (art. 41 y 43 Ley 290)

⁷² Según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia si no hay recurso administrativo previsto en la ley no es necesario agotar la vía administrativa. S. 9:30 a.m., del 23 de julio de 1982, B. J, p. 326, S. 9: 00 a.m., del 27 de noviembre de 1992, B. J, p. 259, S. 10: 30 a.m., del 2 de mayo de 1996, B. J, p. 125, entre otras expuestas por Escobar Fornos en su obra Derecho Procesal Constitucional, p. 250.

El competente para conocer del recurso es el responsable del acto, es decir el que lo emitió o dictó, quien deberá resolver en un término de veinte días.

Cabe señalar que en la práctica las resoluciones administrativas del recurso de revisión muy pocas veces son debidamente motivadas⁷³ por los funcionarios públicos lo que impide una verdadera fundamentación jurídica del recurrente ante el superior jerárquico en el recurso de apelación convirtiéndolo en una mera repetición del de revisión. Siguiendo esta ausencia de motivación, se debería de regular el procedimiento para alegar la anulabilidad de la misma por falta de motivación o simplemente alegarla en el recurso de apelación.

- Es necesario recordar que es fundamental acompañar una copia del escrito del recurso para el recibido y debería de exigirse que lo recepcione el responsable del acto y no su secretaria (o) o el asesor legal de la entidad, debido a que estos no son los facultados para resolverlos, pero la lógica y la práctica nos indica que estos funcionarios son los que los recepcionan y en la práctica hasta redactan el borrador de la resolución administrativa. Podría ser de utilidad crear en cada órgano administrativo un órgano encargado de la recepción de los recursos y de los diferentes documentos públicos con el fin de guardar el debido orden e imparcialidad administrativa.

Conocer al funcionario público facultado para resolver los recursos administrativos tiene un factor subjetivo de gran importancia, debido a que nos podría abrir la puerta a futuros entendimientos o vías alternas de resolución de conflictos como la negociación, arbitraje, mediación, conciliación, entre otros.

- Respecto a la suspensión del acto es muy raro que se llegue a decretar debido a que es el mismo órgano que dictó el acto el que lo tiene que revisar y luego decretar dicha suspensión, lo que ocasiona un apasionamiento subjetivo de los funcionarios públicos, quienes con dificultad aceptarán que se han equivocado o que su acto es ilegal, pero además el aceptar este hecho podría atentar contra su estabilidad laboral, recordando que la normativa jurídica que rige la función pública o carrera administrativa en Nicaragua⁷⁴, está comenzando a dar sus primeros pasos y no se aplica en su totalidad.

⁷³ El art 2, inc. 10 de la Ley No. 350, nos dice que motivación: “Es la expresión las razones que hubieren determinado la emisión de toda providencia o resolución administrativa. La falta, insuficiencia u oscuridad de la motivación que causare perjuicio o indefensión al administrado, determinará la anulabilidad de la providencia o disposición, la que podrá ser declarada en sentencia en la vía contencioso – administrativa”

⁷⁴ Ley 476, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en La Gaceta, Diario Oficial no. 235 del 11 de Diciembre del 2003.

- La misma ley (290) no señala la facultad de pedir en apelación la medida cautelar de suspensión del acto, así no se sabe si esta permitido o si es posible. Nuestro consejo es que se vuelva a solicitar.

- El último aspecto criticable se refiere a la alta discreción que se le otorga al órgano responsable para apreciar el perjuicio irreparable que podría sufrir el recurrente, es decir que estamos frente a un concepto jurídico indeterminado, que se agrava al ser el mismo funcionario que emitió el acto administrativo el facultado para suspenderlo.

➤ Recurso de apelación (Arts. 44 al 46 de la Ley no. 290)

- Órgano ante quien se interpone y órgano que resolverá (art. 44 Ley no. 290)

Este recurso se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el acto, en un término de seis días de notificado, éste (el órgano que dictó el acto) lo remitirá junto con su informe al superior jerárquico en un término de diez días.

- Término de resolución (art. 45 Ley no. 290)

Este recurso se resolverá en un tiempo de treinta días, a partir de su interposición, se agota así la vía administrativa legitimándose al administrado a hacer uso del recurso de amparo y / o contencioso – administrativo.

- Algunos comentarios sobre este recurso:

- No entendemos porque se tiene que interponer este recurso ante el mismo órgano que dictó el acto. Nos preguntamos qué pasaría si dicho órgano no remite el recurso de apelación ante su superior jerárquico y qué medida jurídica – disciplinaria se tomaría para evitar esta situación ya que la ley (no. 290) no señala nada al respecto.

Si el fin de esta regulación es que el órgano inferior tenga la oportunidad de conocer el recurso de apelación y reflexionar nuevamente sobre su resolución y su actuación general, esta oportunidad ya la ha tenido en el mismo trámite del recurso de revisión, por lo que consideramos que el recurso de apelación debería de ser interpuesto directamente ante el superior jerárquico y que el inferior sea notificado en tiempo y forma del mismo, para que pueda remitir su informe.

Hacemos el señalamiento anterior por la disparidad en la que se coloca al administrado respecto al órgano administrativo, ya que mientras el administrado interpone su recurso de apelación en base a la resolución administrativa del recurso de

revisión, no lo hace en base al razonamiento, motivación o pretensiones jurídicas que podría tener el informe del órgano inferior. Y es que la ley no. 290 no hace ninguna referencia a una posible ampliación del recurso de apelación en base al informe emitido por el órgano administrativo inferior. En este punto surge una interrogante: ¿Por qué no pensar en regular un trámite de audiencia de las partes dentro del procedimiento del recurso administrativo de apelación?

El fin sería consolidar al superior jerárquico como un verdadero juez administrativo resolviendo las pretensiones tanto del órgano administrativo inferior como las del administrado y luego la de facilitar el camino a la puesta en práctica de posibles medios alternativos de resolución de conflictos administrativos, para evitar así los gastos de tiempo y dinero que implica un proceso administrativo para ambas partes, lógicamente con mayor nivel para el administrado.

- En cuanto a los términos, se otorga nuevamente un privilegio a la Administración Pública, ya que mientras el administrado sólo tiene seis días para recurrir, el órgano administrativo tiene diez días para rendir su informe. Consideramos, que se debería de ampliar el primer término y disminuir el segundo, debido a que el funcionario público ha podido acompañar el trabajo de elaboración del informe junto a la concreción de la resolución administrativa.

- Regresando a la figura del “informe”, la Ley no. 290, no señala que el mismo puede ser consultado por el administrado lo que ocasiona una nueva indefensión del recurrente. A nuestro entender el informe tiene carácter de documento público por lo que podría ser pedido para mejorar el recurso de apelación, es decir que se debería de notificar también un ejemplar del informe al administrado.

Estas son algunas críticas y comentarios que con carácter constructivo propugnan desde ya una profunda reforma a nuestro sistema jurídico de recursos administrativos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS
(ART. 39 AL 46 DE LA Ley No. 290)

**FUNCIONARIO
SUPERIOR**

AGOTA LA VÍA ADMINISTRATIVA
RESUELVE EN 30 DÍAS

- EL RECURSO JUNTO CON EL INFORME SE REMITE AL SUPERIOR AL SUPERIOR (10 DÍAS)
- EL RECURSO DE APELACIÓN SE INTERPONE EN 6 DÍAS



**FUNCIONARIO QUE
EMITE EL ACTO
ADMINISTRATIVO**

RESUELVE EN 20 DÍAS

- RECURSO DE REVISIÓN
- SE INTERPONE EN 15 DÍAS HÁBILES



CIUDADANO

QUE SE CONSIDEREN PERJUDICADOS POR ACTOS DE LOS
MINISTERIOS Y ENTES REGULADOS POR LA LEY 290

GRÁFICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN NICARAGUA

(ARTOS. 39 – 46 LEY 290)

NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO



15 DÍAS HÁBILES

RECURSO DE REVISION ANTE EL FUNCIONARIO QUE EMITIÓ EL ACTO



DICHO FUNCIONARIO PUEDE DE OFICIO O A SOLICITUD DE PARTE
SUSPENDER EL ACTO



EN EL PLAZO MÁXIMO DE 20 DÍAS

RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN



EN UN PLAZO DE 6 DÍAS

ANTE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA CABE EL RECURSO DE APELACIÓN
QUE SE INTERPONE ANTE EL ÓRGANO QUE EMITIÓ EL ACTO (Y
RESOLVIÓ EL RECURSO DE REVISIÓN)

QUIEN LO ADMITIRÁ Y LO REMITIRÁ JUNTO CON SU INFORME Y EL
EXPEDIENTE CREADO A SU SUPERIOR JERÁRQUICO EN UN PLAZO DE
10 DÍAS



EN UN PLAZO DE 30 DÍAS

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL RECURSO DE APELACIÓN



- SI NO HUBIERA RESOLUCIÓN EXPRESA EN 30 DIAS OPERA EL
SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO (ART. 2 INC. 19 LEY 350)

- SI POR EL CONTRARIO SE PRODUCE LA RESOLUCIÓN SE AGOTA LA
VÍA ADMINISTRATIVA Y SE PODRÁ INTERPONER EL RECURSO
CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO

UNIDAD V. EL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO

Parejo Alfonso⁷⁵, sostiene que el Estado de Derecho es la cifra misma de la historia, siempre inacabada, de la reducción del ejercicio del poder al Derecho. Fácilmente se comprende, entonces la importancia, no ya solamente de controles internos, es decir dentro de la Administración Pública para controlar su actuación administrativa, como los recursos administrativos, sino también de controles externos de carácter judicial, que un mayor grado de imparcialidad e independencia pueda someter esa actuación al principio de legalidad⁷⁶, el mantenimiento del orden público⁷⁷, la satisfacción de necesidades colectivas y la concesión del bien común.

En ese sistema, al sumisión de la Administración Pública a la ley y al derecho es el marco en cuyo seno la decisión debe precisamente producirse y es garantizada por la existencia de la justicia administrativa impartida por al Jurisdicción Contencioso – Administrativa.

Hoy en día la justicia administrativa es mucho mas que un exclusivo proceso al acto, pues se presenta como un instrumento al servicio del principio de la tutela judicial efectiva de los derechos de los ciudadanos.

La actuación de los jueces es, en ese marco, de fundamental importancia en el Derecho Administrativo porque resuelven los conflictos entre los administrados y las diversas entidades que integran la Administración Pública, definiendo el equilibrio entre los derechos de los particulares y las prerrogativas de los poderes públicos.

Martín Mateo⁷⁸ afirma que ninguna sociedad puede estar satisfecha ni funcionar a cabalidad cuando no son operativos los Tribunales y los ciudadanos se encuentran impotentes para dirimir sus diferencias internas y con el Estado, generándose con ello motivos de perturbación y malestar que superan con mucho los inconvenientes derivados del mal funcionamiento de los servicios administrativos.

El mismo autor nos dice que cabe tener en cuenta el desbordamiento del Poder Judicial en su función de control de la actividad e inactividad de la Administración, desbordamiento que es consecuencia del incremento de las funciones públicas y del índice de litigiosidad.

⁷⁵ Citado por Comadira, Derecho Administrativo Argentino, p. 899.

⁷⁶ Este principio presupone que toda violación formal o material a la legalidad sea rectificadada por la propia estructura administrativa o resulte al menos susceptible de ser impugnada ante quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional. Comadira, Derecho Administrativo Argentino, p. 899.

⁷⁷ Según Escorcía por orden público, según nuestra jurisprudencia, se entiende el conjunto de normas positivas completamente obligatorias, donde no cabe transigencia ni tolerancia, por afectar a los principios fundamentales de una sociedad, o a las garantías precisas de su existencia. Véase sentencia a la Corte Suprema de justicia de Nicaragua (B.J. 1962, p. 7. Cons. III).

⁷⁸ Citado por Comadira, Derecho Administrativo Argentino, p. 900.

Podría pensarse que esta situación estaría en trance de corrección a causa de la mayor expansión de las actividades privadas y el correlativo repliegue de la Administración, sin embargo, la garantía de la libertad de mercado supone la adición de numerosas regulaciones en el reforzamiento paralelo de la aplicación de potestades correctivas, por lo que la actividad de los tribunales que entienden en la materia contencioso – administrativa en diversos países, se ve incrementada por los aspectos de regulación y control de los servicios otorgados para su gestión privada.

Y así, la necesidad de una Jurisdicción Contencioso – Administrativa⁷⁹ eficaz trasciende de la órbita de lo individual y alcanza el ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración.

Cuando la Jurisdicción Contencioso – Administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta la autoridad pública⁸⁰.

⁷⁹ Sobre el origen del contencioso – administrativo español Retortillo señala que: “La Jurisdicción contencioso – administrativa, tal y como hoy la concibe nuestro ordenamiento jurídico tiene, como no podía ser menos, unos orígenes históricos, más o menos determinados. Interesa anotar, ya desde ahora, estas dos ideas: origen histórico, por una parte, indeterminación de sus comienzos y de su evolución, por otra. Reconocimiento de un origen histórico que no es más que una concreción particular de algo que es común y general, la jurisdicción contencioso – administrativa empieza a existir en un momento dado, bajo el influjo de variadas circunstancias, teniendo en cuenta que lo que hoy es en nuestro ordenamiento jurídico la jurisdicción contencioso – administrativa es el resultado de una larga y afiligranada evolución: en general las instituciones jurídicas no son como las naves que presentan una misma apariencia al inicio y al final de su trayecto, sino que semejan más bien a las nubes, que los vientos y la atmósfera van progresivamente configurando a su manera” “El tema de distribución de competencias, así como el de las características y constitución de los órganos de lo contencioso – administrativo van a ser reivindicaciones normales de la lucha política que llegarán o no a tener efectividad real, según los criterios que informen de hecho cada uno de los momentos de nuestra historia. En definitiva no es lo mismo que la competencia para enjuiciar determinadas cuestiones se atribuya a unos órganos o a otros. Hay un trasfondo político importante: ello significa, ni más ni menos, que se ira potenciando una opinión en orden a la organización del contencioso – administrativo, de menosprecio de lo administrativo y alabanza de lo judicial. Opinión incluso que a veces se llegará a desorbitar, pero que es muy firme a lo largo del siglo pasado (XIX) y que no llega a desaparecer tras la organización que de lo contencioso – administrativo realiza la restauración siguiendo las directivas de Santamaría de Paredes. La consideración de los órganos del contencioso – administrativo como una simple modalidad de los órganos administrativos ordinarios va a encontrar una enemiga creciente, sobre todo a medida que se acrecienta la intervención del sector público en la vida social” Revista de Administración Pública (RAP) No. 49, Unidad de Jurisdicción para la Administración Pública, enero – abril, 1966, p. 145, 153. González Pérez confirma esa lucha política al decir que: “Si el sistema de jurisdicción retenida era defendido por los partidos conservadores, el judicial era el propugnado por los partidos progresistas” Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, 1964, p. 453 y sig....

⁸⁰ Exposición de motivos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo Española de 1956. Ver: González Pérez, Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – administrativo.

Tenemos que señalar que el contencioso - administrativo nace en Francia⁸¹ con la Revolución de 1789⁸², la cual creó las condiciones para su nacimiento a partir de la teoría de separación de poderes⁸³ planteada por Montesquieu, así como por la tendencia política de emancipación del Poder Ejecutivo en defensa del principio de soberanía nacional.

Como consecuencia de lo anterior se le asigno, en un principio, a los órganos de la Administración la facultad de juzgar ellos mismos los actos que directamente le afectasen mediante un recurso llamado contencioso - administrativo, originándose una especie de control interno de la Administración sobre la actuación de su propio aparato orgánico, mediante órganos especiales quienes serían los que enjuiciarían el

⁸¹ Retortillo Baquer en el prólogo de la obra de Juan Ramón Fernández Torres (La formación histórica de la jurisdicción contencioso – administrativa (1845 – 1868)) respecto a la influencia del Derecho francés en España hace referencia a la obra de Don Luis Díez del Corral haciendo la siguiente cita; “Es de Francia, la tierra de donde suele venir a España todo, y más que otra cosa, las ideas”

Por su antigüedad y por su valor doctrinario recomendamos leer el artículo de Jean Rivero: “Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo francés contemporáneo”, publicado en la RAP no. 6, septiembre – diciembre de 1951. También, recomendamos consultar el libro de Rafael Bielsa: Derecho Administrativo, Tomo V, 1966, en el cual entre las páginas 133 y 140, podrá el lector encontrar de una forma detallada el desarrollo del sistema contencioso – administrativo francés.

⁸² Cuaresma Gutiérrez, Lorena, Lo Contencioso Administrativo en la Legislación Centroamericana, (Monografía para optar al título de licenciado en Derecho por la Universidad Centroamericana, UCA, Managua, Nicaragua) 1996, p. 4.

⁸³ Parada Vázquez nos dice: “Parece, obligado aclarar de una vez frente a tantas explicaciones superficiales del principio de división de poderes, que este principio fue objeto de dos interpretaciones y aplicaciones distintas, durante la Revolución francesa y en los periodos posteriores. Una primera interpretación, es la que tiene lugar ante la Asamblea Constituyente. El principio de división de poderes se entiende de tal forma que toda la aplicación contenciosa de las leyes se asigna al poder judicial, incluso cuando la Administración es parte en el conflicto. Ello explica que en el primer proyecto sobre organización judicial, presentado a la Asamblea el 22 de Diciembre de 1789, se confíe lo contencioso – administrativo a los Tribunales de Administración, en cuadrados, lo mismo que los Tribunales de Comercio y los Tribunales de Policía, dentro de la organización judicial y absolutamente independientes de la Administración activa, el segundo proyecto que se presenta, de 5 de julio de 1790, insiste en esta solución, que es la única compatible con el principio del Poder Judicial, salvando la especialización de las diversas materias contenciosas. Si la Asamblea rechaza esta fórmula no es porque viese en ello un atentado al principio de división de poderes, sino más elemental y prácticamente porque temía resaltase demasiado la similitud entre los Tribunales de la Administración y las Cours des Aides que se pretendían reprimir. Por otra parte, con la atribución de algunas cuestiones contenciosas a los Directores de Distrito y de departamento, integrados por miembros elegidos directamente por el pueblo para corto periodo de tiempo, el juez administrativo presentaba suficientes garantías de imparcialidad.

La segunda versión del principio de división de poderes, según la cual que el Poder Judicial decida sobre las cuestiones contenciosas en que es parte la Administración, implica un atentado a la independencia del Poder Ejecutivo, no es más que una interpretación a posteriori del sistema de justicia administrativa montado por Napoleón con la creación del Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura formados por funcionarios integrados y dependientes del Poder Ejecutivo. Nada más lógico que Napoleón, al fin y al cabo oficial de artillería, organizara la Administración civil sobre la distinción entre potestad de mando y jurisdicción clásica y típica de la Administración militar, y que de la jurisdicción militar tomara asimismo otras nociones sobre la organización de los Tribunales administrativos como su carácter colegiado, y la atribución de la presidencia al órgano de mando (Prefecto y Ministro) o la misma organización del procedimiento, con notoria influencia del principio inquisitivo” RAP No. 55, Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso, enero – abril, 1968, p. 70 - 71

comportamiento de los administradores, todo esto según nos dice García de Enterría⁸⁴ a través de la formulación de la famosa Ley de 16-24 de Agosto de 1790⁸⁵, en la cual se proclamo la separación radical entre la Administración y la justicia, entendida en el sentido de que los Tribunales judiciales no podrían molestar de la manera que fuese a las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones.

Se institucionalizó con esto la independencia de la Administración frente a los tribunales judiciales y se instituyó el sistema administrativo francés, de justicia retenida el cual según el nicaragüense Dr. Armando Rizo Oyanguren⁸⁶ es el que se reserva a la Administración Pública para resolver los litigios que originan sus actos en perjuicio de los administrados, doctrina conocida como el sistema del ministro juez⁸⁷.

⁸⁴ García de Enterría, *La Lucha contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo*, 1983, p.18-19. Considero capital para conocer el sistema francés y el desarrollo de la justicia administrativa en el mismo, la lectura del libro de este mismo autor: *Revolución Francesa y administración contemporánea*, 1972

⁸⁵ García de Enterría nos dirá respecto a esta ley: “El contencioso – administrativo se organizo históricamente sobre la base explícita de una exención judicial del Ejecutivo, lo cual puede parecer paradójico, pero es un hecho. Su basamento esta, en efecto, en la famosa ley de separación, que fue la institucionalización en el modelo francés del principio de división de poderes. Esa ley de separación, que aún sigue siendo el quicio del contencioso francés, y que es consecuentemente invocada hasta hoy por su jurisprudencia, es la de 16 – 24 de agosto de 1790 (que tiene antecedentes en otra de 22 de diciembre de 1789, las dos obras de la Asamblea Constituyente, fruto inmediato del nuevo régimen que esta institución establece) y no estará de más recordar su tenor exacto: “Las funciones judiciales están y han de permanecer siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni emplazar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones”. El principio hunde sus raíces en el antiguo régimen, pero marca sobre todo el nuevo, el surgido de la Revolución francesa, al hilo del cual se forja el Derecho Administrativo entero. El contencioso – administrativo es hasta finales el siglo XIX el sistema en el que la propia Administración se enjuicia a sí misma, supuesto que los Tribunales no pueden hacerlo: es el principio esencial, juzgar a la Administración sigue siendo administrar” Ver: *Hacia una nueva justicia administrativa*, segunda edición, 1991, p. 27 – 28.

⁸⁶ Armando Rizo, *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, p. 417.

⁸⁷ Parada Vázquez nos dice que: “La importancia mucho más acusada por razón de la materia y por razón de su posición jerárquica de los poderes del Ministro, provocara que desde mediados de siglo comience a conocerse en Francia la teoría de los jueces administrativos de excepción por su expresión más abreviada y característica de la teoría del ministro – juez. RAP No. 55, Privilegio de decisión... op cit, enero – abril, 1968, p. 85 Por su parte Don Santiago Muñoz Machado nos dice que esta doctrina fue desconocida en los tiempos del primer imperio, pero surgió en el momento en que la autoridad del Consejo de Estado frente a los Ministros empezó a debilitarse. En aquel primer tiempo, el Consejo de Estado negaba a los Ministros cualquier ejercicio de función jurisdiccional, relegándoles a funciones administrativas exclusivamente. Sin embargo, esta situación cambiaría. A partir del año XII empieza a reconocerse que los administradores que han recibido de la ley de pronunciar condenas o de adoptar medidas coercitivas, eran verdaderos jueces. Finalmente el sistema comenzaría a perder fuerza a partir de 1860 y las funciones típicamente jurisdiccionales del Ministro desaparecerían cuando la ley de 1872 confiriera al Consejo de Estado la jurisdicción contenciosa en toda su plenitud. El cierre de este período esta, sin embargo, en el famoso arret Cadot de 13 de diciembre de 1889. Se trataba como suele ser común cuando se establece gran jurisprudencia, de un caso de poca importancia: la reclamación de un ingeniero del Ayuntamiento de Marsella por la supresión de su puesto. La clave del asunto es que de otros enfoques del problema, el interesado planteó el recurso ante el Ministro y éste se abstuvo de resolverlo. La decisión fue confirmada por el Consejo de Estado por entender que en efecto conocer de un contencioso no era competencia del Ministro” Ver: “La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración”, en *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo III, p. 2745 – 2746.

Ese sistema consistía en la facultad ejercida por el Poder Ejecutivo de resolver los pleitos o litigios administrativos. Fue muy criticado por que se convirtió a dicho poder en juez y parte al mismo tiempo al atribuirle facultades jurisdiccionales ajenas a su naturaleza ejecutiva y que son propias del Poder Judicial.

Su explicación procesal radicaba según González Pérez⁸⁸ en que la decisión ministerial que afectaba al administrado era recurrida ante el Consejo de Estado como primera instancia, mientras que el recurso contencioso era una segunda instancia como una verdadera alzada o apelación. Este sistema fue abolido⁸⁹ por Ley del 24 de Mayo de 1872, la cual estableció que el Consejo de Estado conocería sobre los recursos en materia contencioso - administrativa y sobre las demandas de anulación por exceso de poder⁹⁰, abriendo paso al primer intento de jurisdicción delegada, pero aún en un órgano propio de la Administración y no judicial. Cabe mencionar que en Francia actualmente continúa en vigor la labor del Consejo de Estado, pero el sistema contencioso – administrativa francés ha sufrido lógicamente grandes reformas⁹¹ principalmente desde el punto de vista estructural.

⁸⁸ González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, p. 281.

⁸⁹ Parada Vázquez nos dice que el abandono de la teoría del Ministro Juez las resume magistralmente LAFERRIERE en la siguiente forma: Las autoridades administrativas y el Ministro pronuncian sus decisiones de oficio y no a petición de parte, como los Jueces, el Juez es sólo Juez y no parte en el asunto que él mismo decide como Ministro, el Juez una vez pronunciada su sentencia, se desentiende de ella y no se persona como el Ministro en calidad de parte en el proceso de apelación, el Juez no puede volverse atrás de sus decisiones, mientras el Ministro puede revocarlas, las decisiones de los Ministros no tienen que ser motivadas y fundadas como las sentencias de los jueces, por último, la circunstancia de que las decisiones de las autoridades administrativas tengan fuerza ejecutoria es algo natural en los poderes del administrador, que es una parte de la autoridad ejecutiva del Estado.

Desde un punto de vista formal, este análisis diferenciador entre las sentencias de los jueces y las decisiones de las autoridades administrativas es perfecto. Pero la simple consecuencia de este análisis acerca de que no hay similitud entre la función de un juez y la de una autoridad administrativa es insatisfactoria, porque el razonamiento se para en su punto de más interés, sin sacar todas las consecuencias de ese análisis, que obligarían precisamente a sostener que los poderes de decisión ejecutoria de las autoridades administrativas no son similares a la de los jueces, por ser superiores a las de éstas” RAP No. 55, Privilegio de decisión.... op cit, enero – abril, 1968, p. 101.

⁹⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba, 1963, tomo XVII, p. 566.

⁹¹ Bielsa describe muy bien la reforma de 1953 que sufrió el sistema francés, nos decía dicho autor que; “La reforma ha tenido por objeto descentralizar, por así decirlo, funciones que embarazaban el funcionamiento del Consejo de Estado atribuyéndolos a Tribunales Administrativos, así mismo el creciente aumento de asuntos sometidos a decisión de dicho Consejo y las extensas competencias del mismo, fueron suficiente justificación. Lo esencial de la reforma consistió en hacer de los antiguos consejos de prefectura, llamadas desde entonces tribunales administrativos, jurisdicciones administrativas de derecho común. El Consejo de Estado solamente decide en primera y última instancia en ciertas categorías de asuntos limitativamente determinados, pero continúa siendo tribunal de apelación de decisiones de los tribunales administrativos” Derecho Administrativo, op cit, p. 137 – 140.

La estructura orgánica del contencioso – administrativo francés está constituida además del Consejo de Estado, por Tribunales Administrativos de Apelaciones y por los Tribunales Administrativos en ese orden jerárquico, dicha reforma se debió al gran atasco que sufrió el sistema original, la cantidad de asuntos que tenía por ejemplo el Consejo de Estado antes de la reforma (Ley de la Jurisdicción contencioso – administrativa del 31 de Diciembre de 1987, publicada el primero de enero de 1988 y entro en vigencia el primero de enero de 1989) era de unos 25, 000 asuntos por resolver, fallaba 7000 recursos al año, pero se

Ese sistema de justicia retenida evoluciona hacia un sistema de justicia delegada por medio del cual órganos del Poder Judicial comienzan a controlar la actuación de la Administración pública, originándose entonces una Jurisdicción Contencioso – Administrativa primitiva, que con el paso del tiempo, pero sobre todo por su labor jurisprudencial comienza a propiciar todo un nuevo sistema jurídico propio del Derecho Administrativo que llegaríamos a conocer en la actualidad.

Este tipo de control judicial se desarrolla en España con un gran acierto, aunque con muchos inconvenientes, para luego ser exportado a los diversos países latinoamericanos, entre los que se encuentra el nuestro. Es insigne reconocer la gran influencia de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa – Administrativa Española de 1956⁹², obra entre otros del maestro Jesús González Pérez.

Por otra parte, entrando ya en los antecedentes legislativos del Contencioso Administrativo en Nicaragua, uno de los puntos de partida lo encontramos en la Constitución Política de 1974, que según nos dice el Dr. Antonio Esgueva Gómez⁹³ nace de la celebración de un pacto político entre Anastasio Somoza y Fernando Agüero, conocido como *Kupia Kumi*⁹⁴ el cual estableció una convocatoria para elegir una Asamblea Constituyente para mantener en la Presidencia al General Somoza.

En el Título XII de dicha Constitución, llamado del Poder Judicial, capítulo único, el cual trataba de la organización y atribuciones de este Poder, es donde se encontraban las primeras normas que regulan el Contencioso – Administrativo en Nicaragua:

El arto. 303 de dicha norma suprema decía: “Habrá un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la capital de la República, que conocerá de los asuntos y en la forma que determine la Ley. Se compondrá de cinco Magistrados con sus respectivos suplentes, electos por el Congreso Nacional en Cámaras Unidas, de los cuales dos pertenecerán al Partido que hubiere obtenido el segundo lugar en las últimas elecciones de Autoridades Supremas. El Magistrado primeramente electo será el Presidente de dicho Tribunal.

acumulaban 9000 recursos nuevos. Es importante hacer énfasis en que las reformas del sistema francés se han basado en una reforma estructural.

Sobre la reforma del sistema francés y su actualidad es importante consultar: *Hacia una nueva Justicia Administrativa*, (la crisis del contencioso – administrativo francés) de Don Eduardo García de Enterría, 1992, p.79 – 82. El artículo escrito por Don Santiago Muñoz Machado, “La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración”, op cit, p. 2742 y siguientes. Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso – francés) de Tomás Ramón Fernández, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)* No. 91, julio – septiembre de 1996. *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, coordinado por Javier Barnes Vázquez, principalmente: “La Justicia Administrativa en Francia”, escrito por, Patrick Rambaund, p. 275 y siguientes. Finalmente también recomiendo leer a Garrido Falla quien hace una excelente referencia sobre el sistema francés en su *Tratado de Derecho Administrativo*, *La Justicia Administrativa*, Volumen III, p. 95 – 96.

⁹² Esta norma jurídica se reforma el 13 de Julio de 1998 mediante la Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativo, publicada en el BOE No 167 del 14 de Julio del mismo año.

⁹³ Esgueva Gómez, *Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*, p.1157.

⁹⁴ Palabra miskita de la Costa Atlántica de Nicaragua que significa pacto o acuerdo.

La ley podrá, a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, crear otros órganos de lo Contencioso- Administrativo.”

Por su parte el arto.304 de la Constitución Política de 1977, decía: “Contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso- Administrativo se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, en los casos que determine la Ley”.

Finalmente, esa Constitución en sus artículos 284, 288, 290 y 305, desarrollaron otros aspectos de lo Contencioso- Administrativo, pero a pesar de dedicársele todos estos artículos constitucionales, el Tribunal de lo Contencioso- Administrativo nunca se llegó a organizar, ni se dictó la Ley de lo Contencioso – administrativo para regular su funcionamiento.

Esa Constitución fue proclamada en octubre de 1974 y tuvo vigencia hasta 1979, año del Triunfo de la Revolución Popular Sandinista, exactamente hasta el 20 de Julio de dicho año en el que se promulgo el Estatuto Fundamental de la República y el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses, los cuales no establecieron ningún precepto referente al contencioso - administrativo.

Posteriormente, el 19 de enero de 1987, fue aprobada una nueva Constitución Política, durante el Gobierno Sandinista, sustituyendo así a los dos estatutos señalados. Dicha norma constitucional tampoco hacia ninguna referencia a lo Contencioso- Administrativo, lo que se vislumbra de su simple lectura.

Y es que al parecer por la coyuntura histórica, política, pero sobre todo por la situación de guerra que vivió Nicaragua durante la década de los ochenta, no existió una legislación sobre el contencioso – administrativo. Durante dicha década la protección de los derechos y garantías constitucionales y ordinarios respecto a la actuación de la Administración Pública de la época, estuvo regulada por el Decreto no. 232 Ley de Amparo para la Libertad y Seguridad Personal, y no. 417 Ley de Amparo⁹⁵. Legislación que fue derogada hasta 1988, por la Ley de amparo⁹⁶, hasta hoy vigente y con rango constitucional.

Siguiendo con la línea histórica legislativa del contencioso - administrativo, el 29 de enero de 1993, tras el triunfo electoral en 1990 de Doña Violeta Barrios de Chamorro, quien lidero el partido político denominado “Unión Nacional Opositora, UNO”, se creó un documento conocido como el “Documento no. 125⁹⁷”, el cual era un acuerdo

⁹⁵ Publicadas en el Diario Oficial, La Gaceta, Diario Oficial no. 6 del 8 de Enero y no. 122 del 31 de mayo, ambas de 1980.

⁹⁶ Se trata de la Ley no. 49, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, no. 241 de 20 de diciembre de 1988 (hoy reformada por la Ley No. 49 publicada en La Gaceta, Diario Oficial, N° 212 del 4 de Noviembre de 2008) Esta normativa de rango constitucional regula tres recursos: El de inconstitucionalidad, el Habeas Corpus y el de amparo. Sobre este ultimo recurso el art. 3 de esta normativa sostiene que: “El Recurso de Amparo procede en contra de toda disposición, acto o resolución y en general, contra toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política” Recomendamos la lectura de los siguientes textos (de autores nicaragüenses) sobre el recurso de amparo en Nicaragua: - Pastora Gómez, Juan: Manual práctico del recurso de amparo. Editorial Bitecsa, Managua, Nicaragua, 1997. - Fornos, Iván Escobar: Derecho Procesal Constitucional. Editorial Hispamer, Managua, Nicaragua, 2002.

⁹⁷ Ver Esgueva Gómez, op cit.

político entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN (en ese entonces como partido político de oposición) y la UNO, sobre reformas constitucionales.

Ese documento tenía una serie de artículos referentes a la posible constitución de un *Tribunal Contencioso- Administrativo*.⁹⁸

Es hasta julio de 1995 y con el antecedente anterior (Documento no. 125) a través de la Ley no 192⁹⁹ que entraron en vigencia las reformas a la Constitución de 1987, reformando 65 de los 202 artículos que la componían.

Así, en el Título VIII, de la Constitución de 1987 (pero con las reformas de 1995) dedicado a la Organización del Estado, Capítulo V del Poder Judicial, *se instituyó nuevamente el Contencioso- Administrativo en Nicaragua (al menos desde el punto de vista constitucional) pero ya no con la estructura de un Tribunal, sino como una Sala más de la Corte Suprema de Justicia*. Lo anterior se observa en el art. 163 de nuestra norma suprema que textualmente señalaba que: “La Corte Suprema de Justicia estará integrada por doce Magistrados electos por la Asamblea Nacional. La Corte Suprema de Justicia se integrará en Salas, que estarán conformadas por un número no menor de tres Magistrados cada una: Civil, Penal, de lo Constitucional y de lo Contencioso- Administrativo, cuya organización e integración se acordará entre los mismos Magistrados”¹⁰⁰.

Como vemos, si bien con la reforma de la Constitución Política llevada a cabo en el año 1995 se creó el primer órgano contencioso – administrativo (Sala de lo Contencioso – administrativo de la Corte Suprema de Justicia), la misma no señaló la necesidad de promulgar una Ley de lo Contencioso- Administrativo que normará el funcionamiento de dicho órgano por medio de un procedimiento legal, lo que ocasionó un gran vacío en la legislación nicaragüense y un desamparo del ciudadano frente al actuar de la Administración Pública. Así, los administrados sólo podían defender sus derechos a través del recurso de amparo.

Ese vacío legislativo se trató de llenar con la presentación de un Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la República de Nicaragua, por la Corte Suprema de Justicia a la Secretaría de la Asamblea Nacional, el veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete, el cual sería dictaminado en mayo del año 2000, por la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, para ser aprobado en ese mismo año, originándose la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo¹⁰¹, la cual fue declarada parcialmente inconstitucional por medio de la sentencia no. 40, del año 2000, del pleno de la Corte Suprema de Justicia.

⁹⁸ Esqueva Gómez, p. 1301.

⁹⁹ Ley 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 124, del 4 de Julio de 1995 (www.asamblea.gob.ni)

¹⁰⁰ El art. 163 de la Constitución Política fue reformado en el año 2000, desapareciendo del texto de dicho artículo, la enumeración de las Salas que integran la Corte Suprema de Justicia, las cuales se organizarán e integrarán conforme la Ley de la materia.

¹⁰¹ Publicada en Las Gacetas, Diario Oficial, no. 140 y 141 del 25 y 26 de julio del año 2000.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia presentó, en febrero del año 2003, en la Secretaría de la Asamblea Nacional de Nicaragua, un proyecto de ley de reforma a la ley no 350, el cual ya ha sido dictaminado¹⁰² por la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional en el año 2005, sin pasar aun al plenario para ser discutido y aprobado por el plenario.

Actualmente, el contencioso – administrativo en Nicaragua se desarrolla bajo un sistema estructural de única instancia ya que producto de la sentencia señalada, la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia es la única competente para conocer y resolver los conflictos entre los administrados y los órganos que integran la Administración Pública.

- Definiciones

El contencioso – administrativo se configura en la actualidad, según Duque Villanueva¹⁰³, como un control de legalidad en el que los órganos jurisdiccionales contenciosos se limitan a controlar la actividad de la Administración Pública sin anteponerse a ella ni sustituirla plenamente y en su labor de fiscalización no emplean otro parámetro que el de la legalidad, entendida esta expresión en sentido amplio, esto es comprensiva de cualquier tipo de norma jurídica. Se trata, por lo tanto, de un control *a posteriori* de legalidad, de manera que la anulación de una actuación administrativa y la condena a la Administración a realizar una determinada actividad sólo puede hacerse cuando el acto administrativo vulnere un precepto del ordenamiento jurídico o cuando la actuación administrativa venga prevista y ordenada por una norma jurídica.

En lo contencioso - administrativo se sigue todo un proceso o etapas procesales que empiezan con una demanda (o recurso) y concluyen con una sentencia, su posterior ejecución y hasta su revisión a través de algunos recursos de carácter judicial (aclaración, reforma, reposición) con el fin primordial de resolver un conflicto jurídico administrativo. No se trata de un simple recurso de impugnación de lo acontecido en la vía administrativa sino de todo un proceso que contiene un procedimiento jurisdiccional con el fin de resolver las pretensiones de las partes.

¹⁰² El texto de este dictamen puede encontrarse en www.asamblea.gob.ni. Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional.

¹⁰³ El control jurisdiccional de la actuación de las Administraciones Públicas. Ponencia en el Libro Blanco de la Independencia del Poder Judicial, p. 403.

Existen dos tipos¹⁰⁴ principales de contenciosos – administrativos en el Derecho público:

a) El contencioso de plena jurisdicción.

Se llama así cuando la acción del recurso provoca una resolución del juez administrativo, pronunciándose sobre el fondo del acto que se considera lesiona un derecho, teniendo facultades no sólo para confirmar o anular el acto impugnado, sino para reformarlo y disponer cuanto sea necesario para reparar o restaurar el derecho vulnerado, incluso imponiendo la indemnización de daños y perjuicios al recurrente, si no se puede restaurar el derecho subjetivo lesionado, por eso se llama también contencioso de reparación. se trata del recurso de jurisdicción subjetiva strictu sensu.

b) El contencioso de anulacion.

El juez ante su interposición, resuelve anular o no el acto administrativo impugnado, según reconozca o no su ilegalidad. Se basa en la sujeción del acto administrativo a lo que señala la ley. Se protege el principio de legalidad¹⁰⁵.

- Diferencias entre el recurso contencioso – administrativo y el de amparo

- a. El recurso de amparo está regulado por una norma de rango constitucional, como lo es la Ley de Amparo, mientras que el contencioso – administrativo está regulado por una norma jurídica de carácter ordinario.
- b. El amparo protege derechos de carácter constitucional que pueden ser transgredidos por una actuación u omisión administrativa, mientras que el contencioso – administrativo protege derechos e intereses de carácter ordinario.
- c. El amparo es tramitado y resuelto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de justicia, mientras que el contencioso – administrativo, por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

¹⁰⁴ Sobre este punto la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en el Considerando II, de la sentencia no. 5 del 26 de mayo del año 2003, ha señalado que: “La diferencia entré la demanda de anulación y plena jurisdicción es que la primera tiene por objeto obtener la nulidad de un acto administrativo que se ha emitido por violación de ley, y no la reparación patrimonial de daños y perjuicios... Esta vía jurídica es definitiva, tiene por objeto impedir las contravenciones al derecho objetivo, anulando el acto administrativo infractor de los marcos fijados por las normas positivas. Y aquí se nos presenta una de las tantas diferenciaciones que presenta con la plena jurisdicción. La persona que pretende defender un derecho subjetivo, exige que se respete una norma objetiva, mediante una acción o recurso que le pertenece solo a el, en forma excluyente, mientras que la persona que pretende defender el derecho objetivo en sí mismo, se vale de una acción o recurso que también, podrá ser utilizado por otras personas”.

¹⁰⁵ La sentencia no. 2 del año 2003, emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia también, realiza una excelente utilización de los tipos de contencioso – administrativo.

- d. En el amparo no hay alegaciones orales, mientras que el proceso contencioso – administrativo, contiene un juicio oral.
- e. Con la sentencia de amparo logramos que las cosas regresen a como estaban antes de la emisión de la actuación administrativa, mientras que con el contencioso – administrativo puede incluso lograrse una indemnización por el daño causado por dicha actuación.
- f. Los sistemas de ejecución y los efectos de la sentencia son totalmente distintos en ambos recursos, mientras en el amparo la sentencia tiene como efecto principal regresar las cosas a como estaban antes de emitido el acto, beneficiando solo al recurrente, y para ejecutarse la sentencia se notifica al funcionario que emitió el acto, e incluso a su superior y hasta al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional, para hacer cumplir sus efectos, la sentencia contencioso – administrativa puede tener efectos generales y particulares, dependiendo de la actuación recurrida (Disposición de Carácter o un acto administrativo), declarando que la actuación administrativa esta o no apegada a derecho e incluso emitiéndose las indemnizaciones correspondientes.

- Desarrollo de la estructura orgánica de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo Nicaragüense

1. Estructura orgánica propuesta por el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso – Administrativo de 1997

El 23 de octubre de 1997 la Corte Suprema de Justicia Nicaragüense presentó a la Asamblea Nacional el Proyecto de Procedimiento Administrativo y Contencioso – Administrativo. En su art. 36 proponía la siguiente estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa: La Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y las Salas de la materia que se constituirían en los distintos Tribunales de Apelaciones del país. En su art. 62 establecía que estas Salas recepcionarían el recurso contencioso – administrativo, conocerían de las primeras actuaciones hasta la suspensión del acto inclusive, correspondiéndole a la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento ulterior hasta la resolución definitiva.

1.1 Críticas a la estructura orgánica propuesta en este proyecto de ley

- Ausencia de *estudios estructurales* y jurídicos profundos que permitieran fundamentar que esta estructura orgánica era la adecuada, pero sobre todo viable.

- Ausencia de un *estudio estadístico* que permitiera conocer las demandas que se esperaban recibir y así tener datos precisos sobre los que basar la estructuración orgánica de la Jurisdicción.
- Ausencia de un *estudio presupuestario* que permitiera conocer los gastos que implicaba la creación de esta estructura orgánica, con el fin de determinar las partidas presupuestarias para su desarrollo.
- Pretendía crear el contencioso – administrativo como un recurso a imagen y semejanza del recurso de amparo¹⁰⁶ y no como un proceso o juicio entre partes¹⁰⁷ por lo menos desde el punto de vista de su tramitación estructural y no de procedimiento, aunque en esta última se le resta a la parte actora una garantía procesal en cuanto a la posible revisión de la sentencia por un órgano superior.
- Excesiva centralización¹⁰⁸ del poder de decisión en la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, al emitir sentencias

¹⁰⁶ El art. 25 de la Ley de Amparo de Nicaragua (Ley no. 49, La Gaceta, Diario Oficial, No. 241 de 20 de diciembre de 1988, reformada por la Ley no. 49 publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 212 del 4 de Noviembre de 2008) establece: El Recurso de Amparo se interpondrá ante el Tribunal de Apelaciones respectivo o ante la Sala para lo Civil de los mismos, en donde estuviera divididos en Salas, el que conocerá de las primeras actuaciones hasta la suspensión del acto inclusive, correspondiéndole a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento ulterior hasta la resolución definitiva. Si el Tribunal de Apelación se negare a tramitar el recurso, podrá el perjudicado recurrir de Amparo por la vía de hecho ante la Corte Suprema de Justicia. *Podemos apreciar que la tramitación de ambos recursos guarda grandes similitudes.*

¹⁰⁷ La Sentencia del Tribunal Constitucional Español (STC en adelante) 14 / 1997, de 28 de enero establece que: “La Jurisdicción Contenciosa – Administrativa no es una segunda instancia, sino, que por el contrario, se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes (STC 138 / 1990) Por su parte, la STC 76 / 1996 de 30 de abril, sostiene que: “No debe incurrirse en error sobre la naturaleza jurídica: El denominado recurso contencioso – administrativo no es propiamente un recurso, no genera una segunda instancia o una casación, pues viene a dar vida a un proceso en primera o única instancia, de suerte que no se instala en el terreno del acceso a los recursos sino en el del acceso a la jurisdicción (STC 3 / 1983, 37 / 1995 y 55 / 1995)” Ver: Garrido Falla: Tratado de Derecho Administrativo III, p. 172, PAREJO, Manual de Derecho Administrativo, p. 839 y a Ortells Ramos: El Proceso Contencioso – Administrativo, p. 9.

¹⁰⁸ Esta centralización de la justicia administrativa no es solo un rasgo característico del contencioso – administrativo Nicaragüense, así por ejemplo, en Panamá esta consagrada por la propia Constitución (art. 206, inciso 2) Lo que ha traído un atiborramiento del Tribunal (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) por el paso de los años y crecimiento del país y esa inevitable relación entre el Estado como prestador de servicios públicos y los particulares. El personal de secretarías judiciales y auxiliares de Magistrados no se dan abasto para diligenciar y proyectar el cúmulo de casos de los que conoce la Sala. Hoy la creación de la doble instancia en la Jurisdicción Contencioso – Administrativa Panameña es necesaria. Sheffer Tuñon, Javier Ernesto: la reforma de la Legislación contencioso – administrativa y el principio de racionalización del poder, en Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, no. 7, p. 282. También, se puede consultar a Batista Domínguez, Abilio Abel: Perspectivas de la Jurisdicción Contenciosa – Administrativa Panameña en la obra colectiva: Derecho Administrativo Iberoamericano (Coordinado por Víctor Hernández), p. 1139 – 1145. En otros países la situación estructural centralista del contencioso – administrativo ha traído las mismas

definitivas sin posibilidad de ser revisadas en apelación o casación por un órgano de superior jerarquía, lógicamente no existe. Por lo tanto, no plasmaba la doble instancia, porque no estipulaba esos recursos. La jurisprudencia se asentaría en única instancia.

- El alejamiento de la justicia administrativa de los ciudadanos que habitan en Municipios o Departamentos que no poseen un Tribunal de Apelaciones. El factor distancia podría desmotivar la interposición de recursos de esta materia y aumentaría considerablemente los costos que implicara la tramitación del mismo.
- No regulaba la constitución humana de las nuevas Salas que se pretendían constituir en los diferentes Tribunales de Apelaciones.

2. Estructura orgánica propuesta por el Proyecto de Ley de lo Contencioso – Administrativo de 16 de marzo del 2000 (Dictamen de lo que sería la ley no. 350¹⁰⁹)

Una Comisión Asesora de la Comisión Dictaminadora de dicho proyecto de ley elaboró un documento denominado Proyecto de Ley de lo Contencioso – Administrativo del 16 de marzo del 2000, que pasaría a ser el Dictamen del proyecto de 1997. El art. 19 de este dictamen establecía la misma estructura orgánica de dicho proyecto, pero proponía un profundo cambio en cuanto a su funcionamiento ya que su arto. 48 sostenía que las Salas de lo Contencioso – Administrativo de los Tribunales de Apelaciones recepcionarían la demanda, conocerían de las primeras actuaciones y diligencias, de la suspensión del acto, *recibiría las pruebas y resolvería mediante sentencia. La Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia fungiría como un Tribunal de Apelaciones en el proceso contencioso – administrativo.* Dicho dictamen establecía un sistema estructural de doble instancia, al normar un recurso de apelación.

consecuencias que en el sistema panameño, así por ejemplo, en Bolivia se promueve incluso la creación de juzgados de la materia y todo un sistema de doble instancia. Ver: Serrate Paz; José Mario: Análisis y evaluación del Proyecto de Ley del proceso Contencioso – Administrativo en Bolivia, en la obra colectiva: Derecho Administrativo Iberoamericano (Coordinado por Víctor Hernández), p. 1233. Como se puede apreciar las mismas consecuencias que esta centralización orgánica del contencioso – administrativo ha traído a diversos países, podría ser parte de la futura realidad del Derecho Contencioso – administrativo Nicaragüense.

¹⁰⁹ Ver el interesante artículo periodístico del Diario (de Nicaragua) LA PRENSA: “Apuran aprobación de la Ley de lo Contencioso, Comisión presenta dictamen después de tres años” escrito por: Humberto Meza, el día 16 de mayo del año 2000, p. 3 A (www.laprensa.com.ni)

2.1 Críticas al Dictamen de la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa de la República de Nicaragua

- Surge producto de la presión a la que estaba sometido el Gobierno por cumplir los compromisos que la Comunidad Internacional le impuso como garantía de la ayuda o cooperación de la misma¹¹⁰ No surge como una iniciativa gubernamental convencida de que el control de la actuación de la Administración Pública es legal, necesaria y urgente.
- Ausencia de la normativa propia de la constitución humana de las Salas de lo Contencioso – Administrativo que se querían constituir en los Tribunales de Apelaciones del país.
- Excesiva rapidez y celeridad en su aprobación, lo que no permitió consensuarlo a profundidad con los Magistrados de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
- En general la más fuerte crítica provino de los Magistrados que componían dicha Sala y que habían participado en la redacción del proyecto de ley (de 1997) al sostener que se le estaban otorgando competencias como Tribunal de Apelaciones a la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ajenas a su naturaleza de único órgano competente constitucionalmente para resolver todos los conflictos administrativos. Se originaba así un choque de

¹¹⁰ La Ley de lo Contencioso – Administrativo constituye parte de un gran bolsón de leyes (contratación administrativa, carrera judicial, penales, fiscales, entre muchas más) que el Gobierno está obligado a aprobar y aplicar para asegurar el cumplimiento del compromiso de transparencia y gobernabilidad que constituye uno de los compromisos generales para el desembolso de la ayuda externa por parte de los países cooperantes y los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo). Estos compromisos se adquirieron desde la celebración de los grupos consultivos en Estocolmo (1999) y Washington (2000). Ver el Suplemento especial del Diario LA PRENSA titulado: “*Nicaragua un año después de Estocolmo*” del día 18 de mayo del 2000, p. 6 C y las ediciones del mismo Diario de los días 22 al 26 de mayo del año 2000 (www.laprensa.com.ni)

Dichos compromisos no nos parecen totalmente malos, ni contraproducentes porque gracias a ellos nuestro sistema legal y judicial ha mejorado. El problema radica en que muchas veces las leyes que se aprueban no se ponen en práctica, quedan sólo en papel mojado por varias razones, entre las que sobresalen:

- Falta de voluntad política
- Falta de las partidas presupuestarias adecuadas [un ejemplo claro sería la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa (me refiero a la 350 que analizaré en el siguiente punto) que no se puso en práctica en parte según los propios Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por la falta de partidas presupuestarias para constituir las Salas de lo Contencioso – Administrativo en los Tribunales de Apelaciones. Ver: La exposición de motivos de la Iniciativa de reforma de la Ley 350, p. 5, en: www.asamblea.gob.ni (iniciativas de ley)]
- Conflictos políticos entre el Gobierno y el partido de oposición. Entre otras....

opiniones y criterios jurídicos entre los legisladores y los Magistrados¹¹¹ que podría desembocar en una sentencia de inconstitucionalidad¹¹²

3. Estructura orgánica aprobada por la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa de la República de Nicaragua¹¹³

El 19 de mayo del año 2000 se aprueba¹¹⁴ la ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, que en su art. 19 aprobó la estructura orgánica¹¹⁵ que se venía proponiendo en el proyecto de ley y en el dictamen, pero decantándose en su arto 49 por el funcionamiento que proponía el dictamen. Además introducía varias novedades:

- *La utilización de los Juzgados Locales y de Distrito del país como órganos receptores de las demandas de la materia, las cuales remitiría a las Salas de lo Contencioso – Administrativo de los respectivos Tribunales de Apelaciones en un plazo de 8 días desde su recepción (art. 25 y 136) Se les utilizaría como vasos comunicantes, siendo toda una innovación en pro del acercamiento de la justicia administrativa al ciudadano de a pie.*
- *Además la Ley 350, aprobaba la constitución o integración humana de las Salas de lo Contencioso – Administrativo de los Tribunales de Apelación con tres Magistrados y dos suplentes, pero sin establecer los medios para su selección (art. 19 y 130 Ley no. 350)*

¹¹¹ Ver: Carrillo Barrios, Janelys: “Corte Suprema de Justicia revisa con lupa la Ley de lo contencioso” LA PRENSA (Managua, Nicaragua) 14 de agosto del 2000, p. 14 A (www.laprensa.com.ni)

¹¹² Como finalmente sucedió.

¹¹³ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, no. 140 y 141 del martes 25 y miércoles 26 de julio del año 2000 (www.asamblea.gob.ni)

¹¹⁴ Los principales Diarios del país emitieron los siguientes jocosos titulares respecto a la aprobación de esta Ley (350): “*Aprueban Ley dura solo para futuros Gobiernos*” LA PRENSA, escrito por: Humberto Meza, 19 de mayo del 2000, p. 1 y 8 A y “*Aprueban de mentira Ley de lo contencioso, vigencia hasta final del Gobierno, así quieren darle atole con el dedo a los Organismos Internacionales que han presionado su vigencia*” EL NUEVO DIARIO, escrito por: Edgard Barberena, en la misma fecha (www.elnuevodiario.com.ni)

¹¹⁵ El Derecho Español es uno de los que más ha desarrollado la estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, estructurándola en una doble instancia, con una compleja distribución de causas, que ha acercado la justicia administrativa al ciudadano español. Así, el orden jurisdiccional contencioso - administrativo español se halla integrado por los siguientes órganos: a) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo; c) Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia; d) Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; e) Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

- Establecía la figura del *juez ejecutor administrativo* para las sentencias, una especie de comisario judicial¹¹⁶ que acompañado de los agentes de seguridad pública necesarios se encargaría de la ejecución de las sentencias de la materia (art. 111)
- Regulaba una especie de *consulta automática* de las sentencias de primera instancia que no fueran recurridas de apelación ante la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuyos Magistrados en un plazo de veinte días podrían modificar, rechazar o confirmar las sentencias referidas. En caso de no emitirse resolución en el plazo indicado la sentencia adquiriría firmeza (art. 96 Ley no. 350)
- *Normaba un procedimiento disciplinario* aplicable únicamente a los Magistrados de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia¹¹⁷ en caso de que no resolvieran en tiempo los recursos de apelación. Este procedimiento sería tramitado por la Asamblea Nacional (art. 119 Ley no. 350)

¹¹⁶ García de Enterría había emitido ya comentarios sobre la posible ejecución de sentencias por medio de comisarios nombrados por el juez. Ver: *Hacia una nueva justicia administrativa*, p. 64. Por su parte, Miguel Beltrán de Felipe (ver su artículo: “Las exigencias constitucionales de una nueva concepción del contencioso – administrativo. Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, p. 3105) nos dice que se trata de un técnica habitual en Italia y que se enmarca en el denominado *guidizio di ottemperanza* mediante la cual el juez para suplir la discrecionalidad técnica, nombra a un perito o comisario para que tome las decisiones pertinentes en ejecución de lo mandado. En la práctica italiana se elige en general a los comisarios de entre profesores universitarios, funcionarios (a poder ser no sometidos jerárquicamente al órgano contra el que se ha de ejecutar la sentencia) u otros expertos como puedan ser abogados e incluso fiscales. Como es lógico, se plantean problemas colaterales cuales son los de la impugnación de los actos comisariales, la responsabilidad de su actuación o la extensión de sus poderes, pero parece que la innovación ha sido bien acogida por la doctrina y la jurisprudencia italiana.

Arnaldo Alcubilla, referente a esta figura sostiene que: “Y puesto que el control de la ejecución corresponde en exclusiva al órgano judicial, éste, para la mayor eficacia de su función puede requerir la colaboración especial de cualquier persona física pública o privada, lo que se conoce como la técnica del comisario o comisionado, a través de quien se llevará a buen término dicha ejecución (la técnica del envío de comisarios podría configurarse como un plus o algo ligeramente distinto, respecto del deber de colaboración de los arts. 118 de la Constitución Española y 17. 1 Ley Orgánica del Poder Judicial Español, porque el órgano judicial podría escoger el comisario de manera absolutamente independiente del sistema competencial y porque tendrá más intensidad. El comisario o mandatario habla y actúa en nombre del juez (por lo que sus actos serán jurisdiccionales y no administrativos) o mandante y por tanto tendrá acceso a las dependencias administrativas incluso valiéndose de la policía judicial) Ver: *Jurisdicción Contencioso – Administrativa*, 1998, p. 395 – 396.

¹¹⁷ Nos parece que este era uno de los pocos preceptos de la ley 350 inconstitucionales por transgredir el principio de igualdad ante la ley (art. 27 Cn) al establecer un procedimiento disciplinario sólo para determinados Magistrados.

3.1 Críticas a la estructura orgánica aprobada por la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua

- Ausencia de una normativa específica para la constitución humana de las Salas de lo Contencioso – Administrativo que se querían constituir en los Tribunales de Apelaciones. Aunque, el art. 19 de la Ley no. 350 fija que estas Salas estarían integradas por tres Magistrados y dos suplentes, pero sin fijar el procedimiento para su selección.
- No gozó del consenso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por lo que una sentencia de inconstitucionalidad podría estar por venir, como así sucedió.
- La aprobación de artículos polémicos especialmente para los Magistrados de la Corte Suprema¹¹⁸.

4. Sentencia de inconstitucionalidad no. 40, en contra de la Ley no. 350, emitida por el pleno de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Sus efectos en la estructura orgánica aprobada en dicha ley

Y así paso el tiempo hasta que el 10 de junio del año 2002, la Corte Suprema de Justicia en pleno emitió la sentencia de inconstitucionalidad no. 40, declarando inconstitucional la estructura orgánica aprobada por la Ley no. 350, su funcionamiento y todas las novedades de la misma que hemos mencionado por que contradecían el art. 163¹¹⁹ y 164¹²⁰, incisos 10 y 11 de la Constitución Política Nicaragüense y los arts. 35, incisos 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua.

¹¹⁸ Como los referidos al procedimiento disciplinario contenido en el art. 119 de la Ley no. 350 que podría implicar la destitución de los Magistrados que integraran la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Recomendamos la lectura del siguiente artículo del Diario La Prensa (www.laprensa.com.ni): “*Sobre la destitución de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia*” Escrito por el Dr. Bonifacio Miranda. Ver la edición en la sección de opinión del 8 de septiembre del año 2002.

¹¹⁹ El eje central de este art. 163, es establecer la división de la Corte Suprema de Justicia en cuatro Salas entre las que sobresale la Contencioso – Administrativo.

¹²⁰ El arto. 164 incisos 10 y 11 establecen:

10) Conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública y entre estos y los particulares.

11) Conocer y resolver los conflictos que surjan entre los municipios o entre estos y los organismos del Gobierno Central.

Los artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua estipulan lo mismo.

En fin, la sentencia estipulaba una especie de exclusividad en la materia contencioso - administrativa atribuida por dichos artículos a la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, siendo esta el único órgano competente para resolver los conflictos administrativos, entre los administrados y la Administración Pública y los que se pudieran producir entre los diversos órganos de esta. Por lo tanto, las Salas de la materia que se pretendían constituir en los diferentes Tribunales de Apelaciones eran inconstitucionales. Además, se afirmó en dicha sentencia que la nueva función de los Juzgados de Distrito y Locales que les atribuía la ley no. 350 (art. 25) no era propia de ellos, ni estaba regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua, aun y cuando una ley posterior puede sin ningún problema reformar a una anterior, como sucedió aquí.

Finalmente, dicha sentencia afirmó que la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Corte Suprema de Justicia no podía ser un Tribunal de Apelaciones de ninguna materia, que esa nueva competencia era ajena a su naturaleza de órgano supremo del Poder Judicial Nicaragüense (art. 159 Cn), aun y cuando, según el art. 96 de la ley no. 350, dicha Sala sería la que asentaría la jurisprudencia contencioso - administrativo, al permitir que la misma modificase, incluso sin mediar recurso de apelación, las sentencias de las Salas de lo Contencioso - Administrativo que se querían constituir en los Tribunales de Apelaciones.

Así mismo, todos los artículos que estipulaban la doble instancia en el procedimiento contencioso - administrativo resultaban inconstitucionales, al igual que todo artículo que se refiriera o mencionara la posibilidad de recurrir por medio del recurso de apelación (también declarado inconstitucional) a la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y todo el que se refiriera a las Salas de lo Contencioso - Administrativo de los Tribunales de Apelaciones. Lógicamente, también se declararon inconstitucionales el art. 96 (consulta automática) y el art. 119 que constituía el procedimiento disciplinario de los Magistrados de la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Corte Suprema de Justicia; este último debido a que la corte plena ha interpretado que la Asamblea Nacional al conocer dicho procedimiento se convertiría en un Tribunal al ejercer la función constitucional de juzgar y ejecutar lo juzgado propia de la Corte Suprema de Justicia (art. 163 Constitución Política de Nicaragua)

En resumen podemos señalar que el efecto más significativo de esta sentencia fue el de constituir la Jurisdicción de lo Contencioso - Administrativo Nicaragüense bajo un sistema orgánico de única instancia, con recursos horizontales de reposición, reforma o aclaración, ante la misma Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

5. Estructura orgánica propuesta por la Iniciativa de reforma de la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa de Nicaragua y su Dictamen

Tras los efectos de la sentencia no. 40, los Magistrados que integran la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia presentaron una iniciativa de reforma de la ley no. 350 en secretaria de la Asamblea Nacional el cuatro de febrero del año 2003 y ha sido sometida ha dictamen por la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional en el año 2005.

El art. 16 de ambos documentos (la iniciativa y su posterior dictamen) sostienen que: “Para los efectos de esta ley el órgano jurisdiccional de lo contencioso – administrativo en Nicaragua es: *La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia*. No obstante el recurso de lo contencioso administrativo se interpondrá ante el Tribunal de Apelaciones respectivo o ante la Sala para lo Civil de los mismos, donde estuvieren divididos en Salas, el que determinará la tramitación de las primeras actuaciones hasta la suspensión del acto inclusive, correspondiéndole a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento ulterior hasta la resolución definitiva. En el caso específico de la circunscripción Managua será la Sala Laboral la que conocerá de las primeras actuaciones hasta la suspensión del acto. Si el Tribunal de Apelación se negare a tramitar el recurso, podrá el administrado recurrir por la vía de hecho ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia”

Como se puede apreciar hemos regresado nuevamente a la estructura orgánica que proponía el Proyecto de ley de 1997 y a su funcionamiento, con la diferencia que ya no se constituirán Salas de lo Contencioso – Administrativo en los respectivos Tribunales de Apelaciones, sino que serán las Salas Civiles¹²¹ (ya existentes) las que se encarguen de los primeros trámites hasta la suspensión del acto inclusive, para luego remitir el recurso a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que será la que resolverá el fondo del asunto, emitirá sentencia y la ejecutará.

Tanto la iniciativa como su dictamen presentan dos novedades estructurales y que también tienen un carácter procedimental:

- La Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia podrá *delegar* en otros Tribunales la realización de algunas diligencias en las causas sometidas a su decisión, sin señalar qué Tribunales.

¹²¹ Mientras que en Managua (capital de Nicaragua) será la Sala Laboral.

- Ambos documentos sostienen que *la ejecución de las sentencias podrá ser delegada, pero sin mencionar en quienes*. Esta cláusula de delegación nos recuerda la figura del juez ejecutor administrativo que proponía el art. 111 de la Ley no. 350 y nos comprueba que dicha figura, no fue declarada inconstitucional por la sentencia no. 40, aunque no se mencione expresamente.

5. 1 Críticas a la estructura orgánica propuesta por esta Iniciativa de Ley y su Dictamen

- En general las planteadas a la estructura orgánica propuesta en el Proyecto de 1997.
- No se ha tomado en cuenta que al aumentar una competencia más a las Salas Civiles y a la Laboral en Managua de los respectivos Tribunales de Apelaciones, se podría producir un estancamiento de las mismas, una sobrecarga laboral y una posible retardación de justicia administrativa¹²²
- No se ha pensado en las consecuencias prácticas que podría ocasionar la instauración de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativa bajo una sola instancia.

- Ámbito y extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo Nicaragüense

El ámbito de competencia de esta Jurisdicción se desarrolla bajo dos cláusulas: una general y otra específica¹²³, la primera está regulada en el art. 14 de la Ley no. 350 el cual sostiene que: La Jurisdicción de lo contencioso-administrativo, a través de la Sala competente conocerá de las pretensiones que se interpongan en contra de los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones¹²⁴ situaciones y simples vías de hecho¹²⁵ de la Administración Pública.

¹²² En España la Sentencia del Tribunal Constitucional Español (STC) 180 / 1996 (RCL 1996 / 180), ha afirmado que: “Una dilación indebida sigue siendo tal, y vulnera el derecho constitucional invocado aunque se deba a carencias estructurales de la organización judicial” Por su parte la STC 223 / 1999, de 29 de noviembre, censura el retraso injustificado padecido en la tramitación de un recurso contencioso – administrativo, que no puede atemperarse ni disculparse porque sea consecuencia de deficiencias estructurales y organizativas de los órganos judiciales o de la abrumadora carga de trabajo que pesa sobre ellos.

¹²³ Que se denomina extensión de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa.

¹²⁴ El inciso 20 del arto. 2 de la ley no. 350 nos dice que: Se incurre en *omisión* cuando un funcionario o autoridad se abstiene de cumplir con una obligación expresamente señalada en la ley o que se encuentre implícita en cualquier otra disposición o instrumento de carácter normativo.

¹²⁵ Las situaciones y simples vías de hecho están definidas en el inciso 19 del arto. 2 de la Ley no 350 como: La actuación o ejecución real de la Administración que no tuviere cobertura formal ni acto administrativo previo que la respalde y justifique.

El examen de legalidad de los actos y disposiciones generales de la Administración Pública comprenderá cualquier infracción del ordenamiento jurídico y de los principios generales del derecho, incluso la falta de competencia, el quebrantamiento de las formalidades esenciales y la desviación de poder¹²⁶

En cuanto a la cláusula específica o extensión de la jurisdicción, se enumera una lista taxativa de materias que pueden ser conocidas y resueltas por la Jurisdicción Contencioso – Administrativa reguladas en el art. 15 de la Ley No. 350.

- Límites del contencioso – administrativo en Nicaragua

El contencioso – administrativo no procederá según el art. 17 de la Ley no. 350 en contra de:

- Aquellos actos susceptibles del recurso de inconstitucionalidad, los referentes a las relaciones internacionales y a la defensa del territorio y la soberanía nacional; sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación sí corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso - administrativo.

- Lo referente a las violaciones o intentos de violación de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política que corresponde a la jurisdicción constitucional, a través del recurso de amparo¹²⁷.

- Los de índole civil¹²⁸, laboral o penal atribuidos a la jurisdicción ordinaria.

- El objeto del contencioso – administrativo

La normativa jurídica del contencioso – administrativo tradicionalmente además del ámbito general de materias que pueden ser propias del órgano judicial, estipula una

¹²⁶ Se entiende por *desviación de poder*: El ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico o que no concordaren con el logro del interés público y el bien común. Al respecto la sentencia no. 4 del veintiséis de marzo del año dos mil siete de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado esta figura.

¹²⁷ La sentencia no. 1 del 16 de enero del año 2003, emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en su Considerando II expresa que: “Esta Sala es del criterio que el demandante debió de impugnar dichas normas mediante la presentación del recurso de amparo, ya que estas según lo expresado por el apoderado de los demandantes, se consideran violatorias a la Constitución Política” Las sentencias no. 3 del 9 de marzo del año 2005 y la no. 1 del 19 de Junio del 2006 sostienen lo mismo, declarando lógicamente la inadmisibilidad de la demanda.

¹²⁸ Las sentencias no. 6 del 20 de julio del año 2005 y la no. 2 del 26 de junio del 2006, emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, declaran la inadmisibilidad de la demanda por tratarse de un caso de naturaleza civil y no contencioso – administrativa.

serie de materias con procedimientos especiales de tramitación entre las que sobresalen:

- Las Disposiciones de carácter general

Son las que afectan a un conjunto indeterminado de personas y casi siempre tienen la forma de un reglamento. Sus efectos no son individuales, sino que afectan a una colectividad indeterminada. Pueden ser recurribles de forma individual, es decir por un solo recurrente y los efectos de la sentencia serán erga omnes, es decir generales. También, pueden ser recurridos por la colectividad representada, por ejemplo, por las Instituciones de Defensa de los Derechos de los Consumidores que tiene una legitimación general y los efectos de la sentencia siempre serán iguales.

Ya han existido casos en los que se han recurrido ante la Sala de lo Contencioso – Administrativo en contra de este tipo de disposiciones, especialmente en lo que se refiere a las alzas de los servicios públicos¹²⁹.

El art. 36 de la Ley no. 350 establece que: Contra las disposiciones de carácter general que dictare la Administración Pública podrá ejercerse directamente la acción contencioso- administrativa ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de agotar la vía administrativa. Dicha Sala funcionará como Tribunal de única instancia. De la misma manera podrá procederse en contra de los actos que se produzcan por la aplicación de esas disposiciones, con fundamento de no ser conformes a derecho.

Si no se ejerciere directamente la acción contra la disposición general, o fuere desestimada la demanda que contra ella se hubiere presentado o incoado, siempre podrán impugnarse los actos de aplicación individual a que tal disposición de lugar, pero deberá agotarse previamente la vía administrativa.

En este caso el recurrente podrá en su demanda o recurso contencioso – administrativo pedir como pretensión procesal la declaración de no ser conformes a derecho y en su

¹²⁹ Por ejemplo, la sentencia no. 2 del año 2003 emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia considera a los Pliegos Tarifarios verdaderas Disposiciones de Carácter General y en ese caso declaró su nulidad debido a que en la Ley de la Industria Eléctrica se prohibía el alza tarifaria durante un periodo de cinco años desde la firma del contrato de concesión de distribución del servicio entre el Gobierno y Unión Fenosa, lo que fue desatendido por el ente regulador (INE) al aprobar dicho Pliego tarifario dentro del plazo de los cinco años estipulado en la normativa señalada. Se pueden consultar también las sentencias no. 2, del 21 de noviembre del año 2001, la no. 4, del 26 de marzo del año 2007, de las 12: 30. También, la no. 1, del 16 de enero del año 2003 y la no. 5 del 26 de mayo, del mismo año, emitidas por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia sobre diversas Disposiciones de Carácter General sometidas al control judicial contencioso – administrativo en Nicaragua.

caso la anulación, de los actos que surgen de las disposiciones generales en base al art. 39 de la Ley no. 350. Dicha normativa también, determina que se puede emitir la suspensión de la Disposición de Carácter General, mientras se resuelve el fondo del asunto¹³⁰.

- *La inactividad administrativa*¹³¹ consiste en la no realización de un acto administrativo al que la Administración venía legalmente obligada y del que dependía un derecho o interés de los administrados. Así mismo, surge la inactividad cuando la Administración no ejecuta sus resoluciones firmes, es decir aquella contra la que ya no cabe recurso, sino su ejecución.

Según el art. 37 de la Ley no. 350, cuando la Administración Pública estuviere obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas, ya fuere en virtud de una disposición general que no precisare de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, los administrados podrán reclamar a la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si la Administración no diere cumplimiento a lo solicitado en un plazo de cuarenta y cinco días o no hubiere llegado a un acuerdo con los interesados, éstos podrán ejercer la acción contencioso-administrativa contra la inactividad

¹³⁰ La sentencia no. 4, del 26 de marzo del año 2007, de las 12: 30 m, emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido en su Vistos resulta II: Que por medio del auto de las diez de la mañana del diez de junio del año dos mil cinco, se suspendió de oficio los efectos de los artículos solicitados hasta que la Sala se pronuncie sobre el fondo.

¹³¹ Apunta Brewer-Carías que: “El Recurso contra las conductas omisivas de la Administración, tiene su fundamento, por una parte, en el incumplimiento por parte de la Administración de una obligación legal concreta de decidir o cumplir determinados actos, y por la otra, en el derecho de un sujeto de derecho a que la Administración cumpla los actos a que está obligada. Por tanto, a la base de este recursos está una relación jurídica (deber-poder) específica, que se concreta también en una obligación también específica de la Administración de actuar, frente a una situación jurídica, asimismo específica de poder de un sujeto de derecho, que se configura como un derecho subjetivo de orden administrativo a la actuación administrativa. No se trata, consecuentemente, de la obligación general de la Administración a dar oportuna respuesta a las peticiones de particulares, ni del derecho también genérico de éstos a obtener oportuna respuesta a sus peticiones presentadas por ante la Administración (...). Se trata, en cambio, de una relación obligación-derecho establecida entre la Administración y un particular, a una actuación administrativa determinada”. *Nuevas tendencias...* Pág. 116. Recomendamos la obra de Messegueur, *La inactividad de la Administración como objeto del recurso contencioso – administrativo*, 2001.

Por otro lado, hay que tener presente que al menos en el Derecho español este recurso en contra de la inactividad administrativa no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el Derecho, incluida la discrecionalidad en el guando de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios y actividades pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de la Administración.” Exposición de motivos de la Ley 29 / 1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa Española.

Recordemos también que no es lo mismo inactividad administrativa que silencio administrativo, en aquella ya existe una obligación que la Administración debe cumplir, mientras en este la obligación está por determinarse.

administrativa demandando a la Administración el cumplimiento de sus obligaciones en los términos establecidos.

Cuando la Administración no ejecutare sus resoluciones firmes, los interesados podrán solicitar su ejecución y si ésta no se produjere en el plazo de treinta días desde que hubiere sido formulada la petición, aquellos podrán acudir a la vía contencioso-administrativa para su pronta ejecución, sin perjuicio de las responsabilidades e indemnizaciones a que hubiere lugar. De la misma forma podrá procederse cuando haya retardación del procedimiento administrativo.

DIAGRAMA # 1. PROCEDIMIENTO EN LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES PROPIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

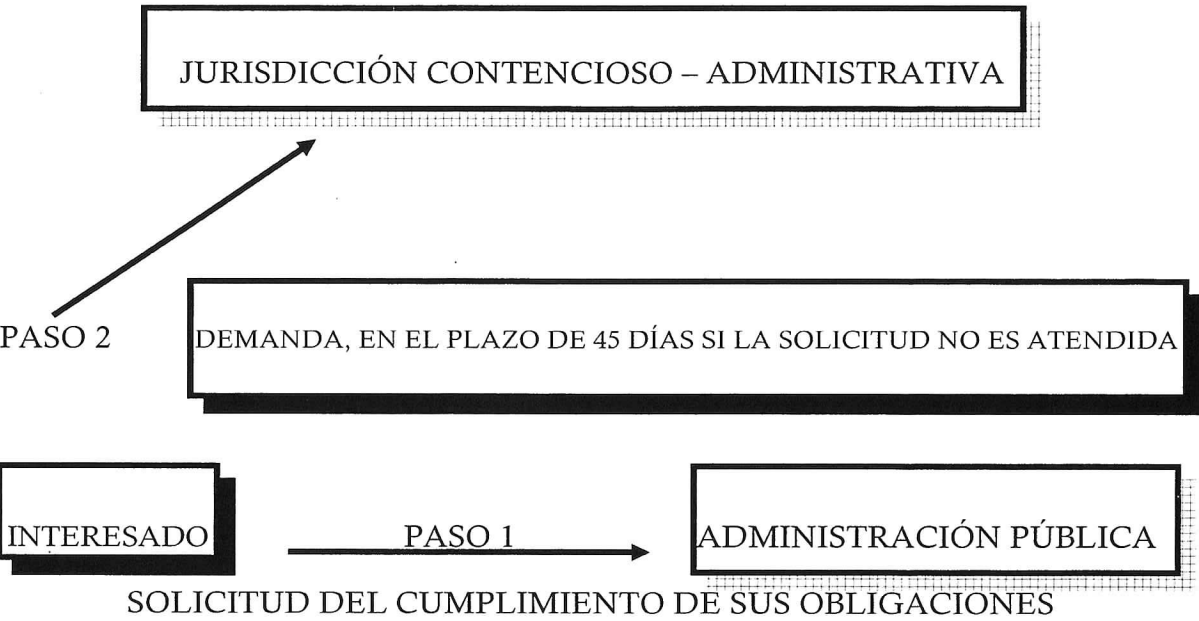
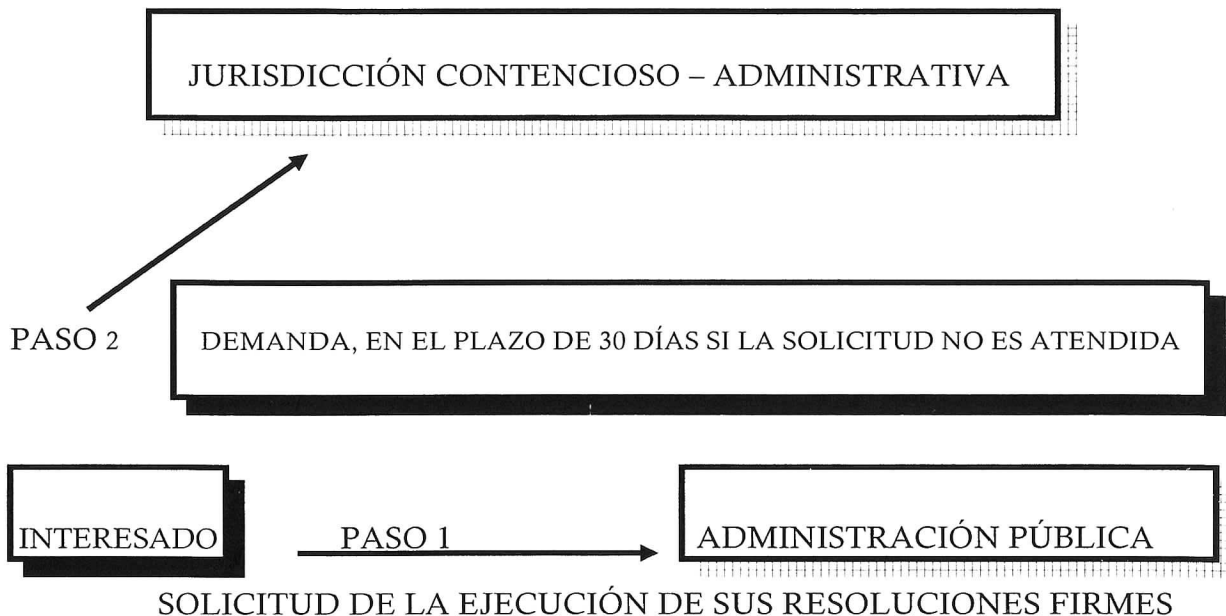


DIAGRAMA # 2. PROCEDIMIENTO EN LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA EJECUCIÓN DE SUS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FIRMES



- *Las vías de hecho*¹³², están definidas en el arto. 2 inc. 19 de la ley 350 como la actuación o ejecución real de la Administración que no tuviere cobertura formal ni acto administrativo previo que la respalde y justifique.

¹³² Se puede considerar que nos encontramos ante una vía de hecho cuando la Administración ejercita prerrogativas fuera de las potestades que tiene legalmente atribuidas o lo hace sin seguir el procedimiento legalmente establecido, por ejemplo, la adjudicación de una plaza por concurso cuando procedía por oposición)

En el Derecho español existe también vía de hecho cuando el acto en que se basa la actuación material de la Administración ha sido dictado por órgano manifiestamente incompetente. Así mismo se dice por vías de hecho hay que entender los actos de los funcionarios y de los agentes de la Administración faltos de cobertura legal (Sentencia del tribunal Supremo Español STS de 27 de junio de 1995. Recurso núm. 760 / 1991) y de cobertura concreta en un título jurídico (Sentencia del Tribunal Constitucional Español, STC, de 17 de febrero de 1984, núm. 22 / 1984. Recurso de Amparo núm. 59 / 1983)

Un ejemplo claro de vía de hecho, sería el siguiente: La prohibición por teléfono hecha por una autoridad administrativa de una exposición pública de pintura en un parque que ya contaba con la debida autorización.

Como se puede apreciar no existe una cobertura formal para prohibir la exposición, dicha cobertura podría consistir en un acto administrativo de revocación de la autorización debidamente notificada, acto que no se presento. (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de octubre de 1996, núm. 969/ 1996. Recurso Contencioso – Administrativo núm. 1458 / 1996)

Sobre esta materia se puede consultar: Messeguer Yebra, Joaquín: La vía de hecho como objeto de recurso. Editorial Bosch, Madrid, España, 2002.

Garrido Falla apunta que vía de hecho “Es toda actuación material de la Administración Pública carente de un Título jurídico que la justifique”. “Ámbito de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en España”, en *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo <<Allan Randolph Brewer-Carías>>*. Funeda / Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995. Pág. 119. Santamaría Pastor señala que: “Hay vía de

Cuando impugnamos un acto administrativo siempre deberemos solicitar su nulidad o anulación. Ello es así porque el acto administrativo es una declaración jurídica, sin realidad fáctica, por ello lo que queremos es acabar con esa declaración. Sin embargo, cuando sufrimos una vía de hecho, recibimos no una declaración en nuestra contra, sino una actividad fáctica que nos perjudica, sin que haya declaración que la justifique. En estos casos no se puede pedir la nulidad o anulación de un acto que no existe, sino únicamente que cese esa actividad material ilegal.

Así, el perjudicado por una vía de hecho podrá solicitar a la Administración el cese de la actuación según el art. 38 de la Ley no. 350. Si esta solicitud¹³³ no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a su presentación, el interesado podrá acudir directamente a la Jurisdicción contencioso-administrativa para que la actuación sea declarada contraria a derecho, se ordene el cese de dicha actuación y se adopten, en su caso, las medidas necesarias para restablecer la legalidad. Según el art. 62 de la Ley no.

hecho en todos aquellos casos en que la Administración lleva a cabo una actuación material sin el soporte de un acto administrativo previo del que sea ejecución”. *Principios de...* II. Pág. 670.

Jinesta Lobo sostiene que se trata de una institución dogmática del Derecho Administrativo que posee un doble perfil, uno sustantivo o material y otro de carácter adjetivo o procesal. Desde una perspectiva sustantiva, podemos definirla como una actuación material ilícita de una Administración pública que afecta o daña, directa o indirectamente los derechos fundamentales del administrado. En lo relativo a su dimensión procesal o adjetiva, por ser la más ilegítima de las actuaciones de las Administraciones Públicas puede ser atacada o impugnada por el administrado por distintos frentes o cauces procesales. Habrá vía de hecho cuando la Administración Pública ejerce coacción sin un acto administrativo o un servicio público que le otorgue cobertura o fundamento, o bien, si no median las circunstancias propias que motivan el ejercicio de la coacción directa o anómala. Jinesta Lobo, op cit, p. 134 – 135.

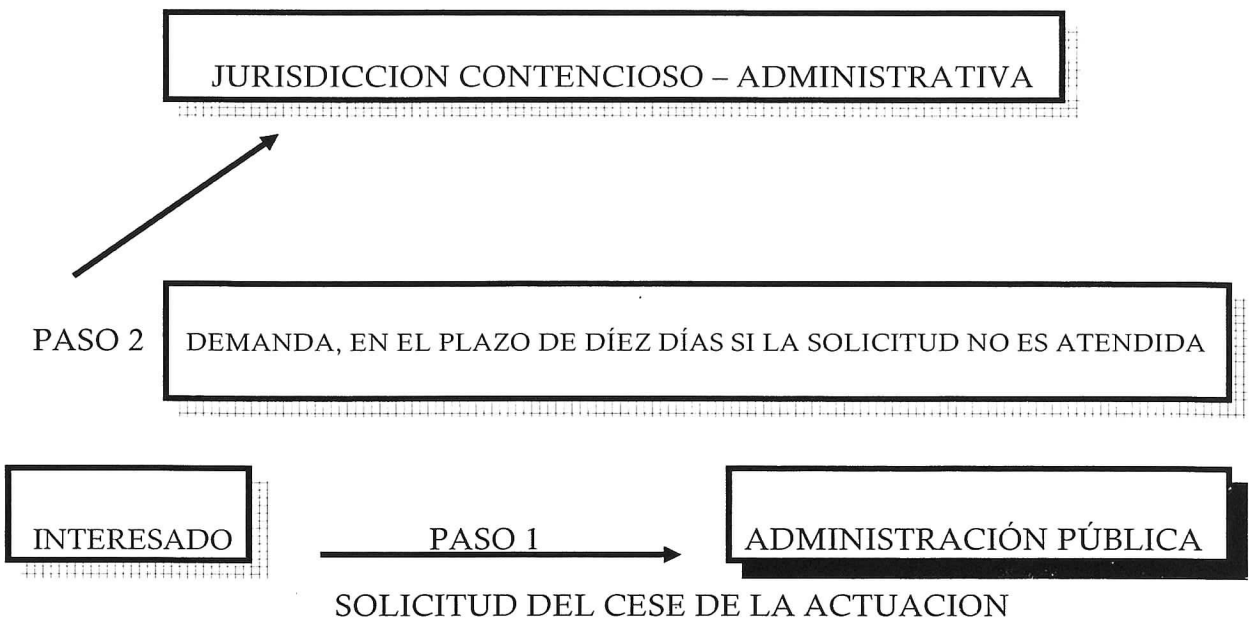
Rivero por su parte, sostiene que la Administración realiza una vía de hecho cuando su actividad se desnaturaliza y pierde todo carácter administrativo. Esto es cuando la Administración se aparta del cumplimiento de su función y despliega operaciones materiales de ejecución que constituyen un atentado a la propiedad o libertades fundamentales. Ver: Hernández, Vía de hecho y contencioso – administrativo en la obra colectiva: *Derecho Administrativo Iberoamericano* (Coordinado por Víctor Hernández) 2007, p. 1293.

El art. 30 de la Ley 29/ 1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa Española regula la vía de hecho de la siguiente manera: En caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo.

¹³³ Fijémonos que no estamos frente a un recurso administrativo, ni estamos agotando ninguna vía administrativa, sino que estamos haciendo una simple solicitud, a una entidad pública, esperando de ella un resultado, es decir, que termine la actuación material de hecho que está realizando. Asís Roig, “Los recursos administrativos”, en *La Administración Pública Española*. Director: J. Rodríguez-Arana Muñoz, p. 635. Sánchez Morón, la considera una posibilidad abierta para resolver la controversia sin acudir a la vía jurisdiccional y no un recurso administrativo. Op cit, p. 208.

350, en estos casos habría que solicitar en la demanda o recurso la suspensión de la vía de hecho, como una medida cautelar, mientras se emite la sentencia.

DIAGRAMA # 3. PROCEDIMIENTO EN LAS VÍAS DE HECHO



- Sujetos procesales

➤ Sujeto pasivo. El Demandado o recurrido

La ley no. 350 en su art. 29, enumera las partes que se consideran demandadas o recurridas, siendo las siguientes:

- La Administración Pública, sus organismos o entidades autoras del acto, resolución, omisión, disposición general o vía de hecho a que se refiere el recurso.
- Las personas que, como consecuencia del acto o disposición impugnados, pudieren ser titulares de derechos o intereses.
- Todo prestador de servicio público de conformidad al artículo 105 de la Constitución Política

➤ Sujeto activo, demandante o recurrente

Toda persona (natural o jurídica) que vea afectados sus derechos e intereses por cualquier forma de manifestación de los órganos o entidades de la Administración

Pública y de los demás entes que pueden ser señalados como parte demandada. (Ver artos. 26 al 28 de la Ley No. 350)

- Las pretensiones procesales¹³⁴ en el contencioso - administrativo

En la Ley no. 350 (art. 39) las pretensiones que el recurrente puede expresar en su demanda quedan resumidas de la siguiente manera: “El recurrente podrá pedir la declaración de no ser conforme a derecho y en su caso la anulación, de los actos, omisiones, disposiciones generales y vías de hecho o susceptibles de impugnación en sede contenciosa-administrativa.

Asimismo, podrá pedir el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para su pleno restablecimiento, entre ellas la declaración de haber lugar a daños¹³⁵ y perjuicios materiales y morales, según fuere el caso, sin menoscabo de otras responsabilidades que se pudieren derivar”

¹³⁴ El proceso administrativo tiene por objeto pretensiones procesales que no se diferencian sustancialmente de las demás, aún cuando tradicionalmente se haya creído que las mismas no se deducen frente a una persona distinta del actor, sino frente a un acto, por lo que no dan lugar a un proceso entre partes, esta es la vieja doctrina del proceso al acto (González Pérez, Manual de Derecho Procesal Administrativo, p. 211)

La pretensión es el fin concreto que el demandante persigue, esto es, las declaraciones o reconocimientos que pretende se hagan en sentencia a favor de aquel. Es el efecto jurídico concreto que el demandante persigue con el proceso, efecto al cual se quiere vincular al demandado. De modo que se traduce en una declaración o manifestación de voluntad del demandante o actor para perseguir un efecto jurídico a su favor y vincular en un determinado sentido y para ciertos efectos jurídicos concretos al demandado a través de una sentencia. La pretensión está estructurada por tres elementos:

- a. Desde un punto de *vista subjetivo*, la pretensión requiere de un sujeto que reclame o formule la pretensión (sujeto activo) frente otro que resultara su destinatario (sujeto pasivo) ante un órgano jurisdiccional encargado de recibirla y de proceder a su conocimiento y resolución.
- b. El *objeto o petitium* es el efecto jurídico determinado que se persigue (derecho o relación jurídica que se pretende) y la tutela que se reclama.
- c. La *razón o causa petendi* que es su fundamento y puede ser de hecho – conjunto de circunstancias fácticas de donde se deduce lo que se pretende – o de derecho – normas de derecho material o formal con las que se resultan congruentes o conformes los hechos. Jinesta Lobo, Manual de Derecho Procesal Administrativo, p. 151.

¹³⁵ Si no se cuantifican no se otorgará el pago por los daños causados. Ver sentencia no. 5 del año 2003 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

- Plazos para ejercer la acción contencioso – administrativa

Según el art. 47 de la Ley No. 350, el plazo para ejercer la acción contencioso-administrativa frente a resoluciones expresas será de sesenta días y se contará a partir del día siguiente al de la notificación, cuando el acto impugnado con el que se agotare la vía administrativa se hubiere notificado personalmente o por cédula, o a partir del día en que el interesado hubiere tenido conocimiento de dicha resolución.

Cuando quien ejerciere la acción contencioso-administrativa no haya sido parte del procedimiento, ni se le hubiere notificado la resolución, este plazo se contará desde el día siguiente al de la publicación íntegra del acto o de la disposición en cualquier medio de comunicación y en caso de que no hubiere sido publicado, el plazo será de noventa días y se contará a partir de la fecha de su última notificación.

Por su parte el art. 48 de la Ley No. 350 sostiene que el plazo para ejercer la acción contencioso-administrativa en caso de omisión de atribuciones y obligaciones propias de la administración, silencio administrativo, o simples vías de hecho, precluye a los sesenta días y se computarán así:

1. Cuando se tratare de omisión de atribuciones u obligaciones administrativas, a partir del día siguiente de la denuncia ante la Administración Pública de la omisión en que ésta hubiere incurrido.
2. Cuando se tratare de los casos contemplados en el art. 37 de la Ley No. 350, al día siguiente hábil del vencimiento del plazo concedido por dicha disposición. En caso que se tratare de simples vías de hecho, desde que éstas se produjeran.
3. En caso que se tratare de simples vías de hecho y desde transcurrido el plazo de diez días que señala el art. 38 de la Ley No. 350.

- El procedimiento contencioso - administrativo

1. Fase de iniciación del procedimiento contencioso – administrativo

1. 1 La interposición de la demanda

El procedimiento contencioso – administrativo comienza con la presentación de la demanda¹³⁶ según la ley no. 350, en papel común que debe contener los requisitos

¹³⁶ Según el art. 22 de la Ley No. 350 (reserva de acciones) el ejercicio de la acción en la vía de lo contencioso - administrativo no implica la pérdida del derecho que tiene el administrado para la interposición del Recurso de Amparo de conformidad con la ley de la materia. En los casos en que el administrado

expresados en el art. 50 de dicha ley junto con los documentos del art. 51. Esta demanda se interpondrá en el plazo de 60 días y se contará a partir del día siguiente de la notificación de la resolución administrativa expresa. (Art. 47 y 48 Ley no. 350)

La Ley no. 350 en su art. 52 estipula un término de 10 días para subsanar omisiones¹³⁷ en alguno de los requisitos del recurso o la falta de algún documento que lo debe acompañar.

1. 2 La mediación (art. 55 de la Ley no. 350)

La Sala respectiva del Tribunal, dentro de tercero día, citará al demandante y a la Administración Pública para celebrar el trámite de mediación. El órgano de la Administración Pública que concurra a la mediación, se presume que está legalmente facultado para llegar a un acuerdo. Si alguna de las partes no concurren a la mediación, se le citara por segunda vez y si no asisten cualquiera de las dos se levantara el acta respectiva. Se debe solicitar la certificación de la misma en la Secretaría de la Sala y pedir que se continúe con el proceso.

1. 3 El emplazamiento¹³⁸ (Art. 56 de la Ley no. 350)

Agotada la mediación sin lograrse acuerdo se emplazara a la Administración Pública por medio de la notificación del recurso a la Procuraduría General de Justicia o al representante legal del órgano demandado, quienes deberán apersonarse en un plazo de seis días hábiles, más el de la distancia.

1.4 La publicación del recurso y sus efectos (arts. 58 y 59 de la Ley no. 350)

Presentado debidamente el recurso, si no se hubiere producido el avenimiento en la diligencia de mediación, la Sala mandará a publicarla en extracto, en idioma español y en la lengua de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua en que aquella

recurriera de Amparo y el recurso hubiera sido declarado inadmisibile de conformidad con la ley de la materia, o si el administrado acudiera ante los órganos de la jurisdicción de lo contencioso - administrativo dentro de los treinta días posteriores a la notificación de la referida inadmisibilidad, se entenderá que la demanda ha sido interpuesta debidamente en la fecha en que se inició el plazo para interponer la acción de lo contencioso-administrativo. Ver sentencia no. 3 del año 2005, no. 3 del 2007, no. 3 del 2009 y no. 4 del 2010 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

¹³⁷ En la sentencia no. 2, del 11 de marzo del 2002, emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia se declara inadmisibile una demanda por que el recurrente no subsano las omisiones pertinentes. En el Por Tanto de dicha sentencia se expresa que: “Se declara inadmisibile la demanda presentada (...) por no haber subsanado debidamente el requisito de forma en su escrito de demanda, consistente en acompañar el documento habilitante con el que acredite la representación de.....”.

¹³⁸ Es considerado por la doctrina procesalista como un acto de comunicación que tiene como finalidad fijar al destinatario un plazo para realizar una actuación procesal. Pero, más específicamente es la convocatoria para comparecer en el proceso dentro de un plazo. Gimeno Sendra, op cit, p. 80.

hubiere sido formulada y presentada en el territorio de las Regiones Autónomas, a más tardar el siguiente día hábil a través de edictos que se fijarán en la tabla de avisos y en el territorio donde esa lengua se utiliza, sin perjuicio de que la parte actora o cualquier otra persona interesada en el asunto la mande a publicar a su costa en cualquiera de los medios de comunicación social escritos de circulación nacional. El recurso y demás documentos presentados que no fueren escritos en idioma español, deberán ser acompañados de una traducción debidamente validada.

Cuando del expediente resultara el domicilio de las personas a cuyo beneficio se derivaren derechos, la Sala, so pena de nulidad deberá emplazarlas personalmente o por medio de cédula.

1.5 La remisión del expediente administrativo (art. 60 y 61 de la Ley no. 350)

Publicada la demanda, la Sala respectiva del Tribunal, dentro de tercero día, requerirá a los funcionarios responsables del acto impugnado para que le envíen el expediente administrativo completo. Para tal efecto se les dirigirá y remitirá oficio por correo en pieza certificada, con acuse de recibo, o por medio de cualquier otro medio de comunicación o vía que a juicio de la Sala del Tribunal resultare más expedita.

El expediente deberá hacerse llegar en un plazo no mayor de diez días, contados a partir de la fecha en que recibieren el oficio correspondiente. La falta de remisión del expediente administrativo, por parte de la Administración Pública, no paralizará el curso del proceso y constituirá presunción de ser ciertos los hechos en que se funda la demanda.

Según la Ley no. 350, recibido el expediente administrativo, el Tribunal dará un plazo de diez días al demandante para que lo examine y pueda pedir que se complete con los informes y documentos que la Administración no hubiere incluido o enviado, según sea el caso. De este derecho podrá hacerse uso en cualquier momento del proceso mientras no haya concluido el período probatorio. Lógicamente aquí se abría la posibilidad con la ley no. 350 de ampliar la demanda, en base a hechos desconocidos por el recurrente y que rolaran en el expediente administrativo.

1.6 Las medidas cautelares (arts. 62 al 68 de la Ley no. 350)

En el escrito del recurso o demanda se debe de pedir la suspensión del acto y sus efectos, la resolución, disposición, omisión, o simple vía de hecho que le agravia, expresando las razones que le asisten y ofreciendo garantizar los eventuales perjuicios que dicha suspensión pueda causar a la Administración o a terceros. El órgano jurisdiccional debe de pronunciarse sobre la suspensión dentro de tercero día. Hemos

de suponer que se cuentan a partir de la interposición de la demanda. También, cabe como en el recurso de amparo, la suspensión de oficio de la actuación administrativa correspondiente, en base a las causales taxativas expuestas en el art. 63 de la Ley no. 350.

La Sala respectiva del Tribunal competente fijará el monto de la garantía que debe de otorgar el demandante¹³⁹ así como la contra garantía que el demandado deba de otorgar para suspender la medida cautelar, ambos montos se presentaran ya sea de forma directa o por medio de fianza solidaria o hipotecaria.

La Ley no. 350 en su art. 68 señala que, el decreto de suspensión será modificable en cualquier etapa del proceso, sea de oficio o a petición de parte, cuando se justificare que han sobrevenido hechos o circunstancias que lo hicieren procedente. Se trata de la cláusula ya no sólo contractual sino procesal, conocida como: *Rebus sic stantibus*.

La Sala que estuviera conociendo del recurso dispondrá de inmediato la cancelación y devolución de las garantías presentadas.

Como podemos apreciar la Ley no. 350 ha adoptado un sistema de medidas cautelares de cláusula cerrado, debido a que sólo establecen una medida cautelar, como lo es la suspensión del acto (típica medida negativa), siguiendo la tradición del recurso de amparo a través de la suspensión a petición de parte o de oficio, pero no establecen medidas cautelares para otros tipos de manifestaciones de la Administración Pública como lo es su inactividad u omisión, en la cual no existe un acto administrativo que suspender, sino más bien una ausencia de actuación que es necesario motivar.

1.7 La contestación de la demanda (art. 69 y 70 de la Ley no. 350)

Con la Ley no. 350, se establece que presentada la demanda, finalizado el trámite de la vista del expediente y emplazadas la Administración y quienes figuraren como partes en el proceso, se les dará vista a las partes legitimadas como demandadas y coadyuvantes que estuvieren personadas, dándoseles, si lo pidieren, a su costa copia del expediente para que contesten la demanda¹⁴⁰ dentro del plazo común de veinte

¹³⁹ La misma Ley no. 350 sostiene en su art. 67, que se excluirá de la garantía a quienes gozaren del beneficio de pobreza y en los casos en que la suspensión fuere decretada de oficio.

¹⁴⁰ El escrito de contestación debe reunir los siguientes requisitos: 1. Los hechos. 2. Los fundamentos de hecho y de derecho de su oposición. 3. Lista de pruebas que se presentarán en la vista oral y los hechos sobre los cuales hubieren de versar, cuando no hubiere conformidad en los hechos. 4. Las alegaciones, excepciones

días, tiempo durante el cual las diligencias permanecerán en la Sala respectiva del Tribunal competente. Si el demandado no presentare el escrito de contestación a la demanda en el plazo señalado, el Tribunal la tendrá por contestada negativamente en cuanto a los hechos.

1.8 Las excepciones (art. 71 – 72 de la Ley no. 350)

Los recurridos y coadyuvantes podrán, dentro de los primeros diez días del plazo concedido para contestar la demanda, interponer únicamente las excepciones de previo y especial pronunciamiento fundadas en los motivos que podrían determinar la inadmisibilidad del recurso, falta de legitimidad e incompetencia, litispendencia. Estas excepciones se sustanciarán mediante un procedimiento sumario (artos. 71 al 72 Ley No. 350), que podría ocasionar la terminación del mismo.

2. Vista general del juicio. El juicio oral en el contencioso – administrativo: Los alegatos orales y la fase probatoria.

Ambos hechos suceden dentro de la misma etapa por eso los hemos reunido, y es que la prueba se rendirá dentro del procedimiento de alegatos¹⁴¹ orales.

2.1 Alegatos orales iniciales (art. 81 de la Ley no. 350)

Con la contestación de la demanda o sin la misma, el Presidente de la Sala respectiva del Tribunal declarará abierto el debate y concederá la palabra al actor o demandante para que haga una sucinta exposición de sus pretensiones y de los fundamentos fácticos y jurídicos de ellas. A continuación dará la palabra a la parte demandada para que, también sucintamente, exprese lo que estime pertinente en relación con la demanda.

perentorias, impugnaciones y peticiones que estime pertinentes. (art. 70 de la Ley no. 350) Ver sentencia no. 1 del año 2009 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

¹⁴¹ González Pérez define la alegación procesal como aquel acto por el cual se incorporan al proceso determinados hechos o normas como fundamento de la pretensión o de la oposición a la pretensión. El demandante o recurrente en términos de esta iniciativa podrá fundar la pretensión en cualesquiera hechos o normas jurídicas, hayan sido o no alegados en el procedimiento administrativo. En una palabra, es erróneo estimar que el principio de jurisdicción revisora exige que lo alegado como fundamento de la pretensión haya sido alegado previamente en el procedimiento administrativo. Puede exigir que la pretensión se refiera al acto administrativo. Que lo que se pretenda en el proceso haya sido pedido a la Administración Pública. Pero las alegaciones que fundamentan la pretensión pueden no haber sido formuladas ante la Administración, sin que ello constituya un obstáculo para su admisión. Ver: Manual, op cit, p. 317 – 321. En nuestro sistema jurídico recomiendo consultar la sentencia no. 4 del año 2010 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

2.2 El período probatorio (art. 82 Ley no. 350)

De inmediato se procederá a la incorporación de la prueba documental que se hubiere admitido, de cuyo contenido el Presidente de la Sala hará una breve relación.

Posteriormente se oirá a los testigos y peritos empezando por los ofrecidos por el recurrente. El recurrente, el recurrido y los miembros de la Sala podrán formular preguntas, pero se abstendrán de adelantar conclusiones. Cuando corresponda el turno de los testigos y peritos de descargo, precederá en el interrogatorio el recurrido al recurrente y los miembros de la Sala.

2.3 Las diligencias para mejor proveer (art. 83 de la Ley no. 350)

La Sala respectiva del Tribunal podrá ordenar de oficio cualquiera de las diligencias que establece el art. 83 de la Ley no. 350.

2.4 Los alegatos orales de conclusión (art. 84 de la Ley no. 350)

Una vez concluida la recepción de las pruebas, el Presidente (de la Sala) concederá sucesivamente la palabra al recurrente¹⁴² y al recurrido para que expongan de voz sus alegatos de conclusión, en los que al menos deberán referirse a los puntos esenciales del recurso, del informe y expediente administrativo y de las pruebas evacuadas.

No podrán leerse memoriales pero sí podrán consultarse breves notas para ayudar la memoria, y hacer citas de textos legales, jurisprudencia y doctrina. Las partes podrán replicar limitándose a la refutación de los argumentos adversos.

En caso de manifiesto abuso de la palabra por las partes, el Presidente de la Sala, llamará la atención al orador, y si éste persistiera, podrá limitar prudentemente el tiempo del alegato, para lo cual tendrá en cuenta la naturaleza de los hechos en examen, las pruebas recibidas y el grado de dificultad de las cuestiones por decidir. En esta instancia cada uno de los oradores deberá emitir sus conclusiones y peticiones.

El Presidente, guardando la debida imparcialidad y cuidando de no adelantar criterio, deberá analizar la cuestión litigiosa con las partes y los argumentos de hecho y de derecho que hubieren expuesto. Asimismo, permitirá a cada miembro de la Sala respectiva del Tribunal que lo solicitare, realizar preguntas a los abogados. Cuando una pregunta sea objetada, decidirán los miembros de la Sala del Tribunal sobre su admisibilidad. (Art. 85 Ley No. 350)

¹⁴² En el art. 84 de la Ley no. 350 se hacía referencia a que quien tomaría la palabra sería el abogado del demandante y luego el representante del demandado. Lógicamente esto se mantendrá en la práctica.

Oídas las razones expuestas por los abogados de las partes, el Presidente dará por terminada la vista general y en el mismo acto señalará fecha y hora para celebrar una audiencia oral y pública, en un plazo no mayor de quince días, con el objeto de leer la sentencia. (Art. 86 Ley No. 350)

2.4. 1 El acta de los alegatos orales (art. 87 – 88 de la Ley no. 350)

El acta contendrá lo siguiente:

- Lugar, fecha, hora y Magistrados que presidieron el acto, las partes comparecientes o sus representantes, en su caso.
- Un resumen de las peticiones y alegatos de las partes, de las pruebas propuestas por ellas, declaración expresa de su pertinencia, razones de la denegación y protesta, en su caso, así como de las pruebas admitidas y practicadas.
- El acta deberá ser firmada por el Presidente de la Sala o en quien él hubiese delegado la presidencia, los miembros de la Sala que estén presentes y debe ser autorizada por el Secretario.
- Podrá ser levantada por cualquier medio manual o mecánico de reproducción, en cuyo caso, se exigirán los mismos requisitos expresados en el numeral anterior.

La Sala resolverá, sin ulterior recurso, cualquier observación o petición que se hiciere sobre el contenido del acta, firmándola seguidamente en unión de las partes o de sus representantes o defensores y de los peritos, haciendo constar si alguno, de ellos no firmare por no poder o no querer hacerlo o por no estar presente.

3. Fase de sentencia (Arts. 89 al 95 de la Ley no. 350)

La sentencia resolverá todos los puntos comprendidos en el recurso y en la contestación de la demanda, así como aquellos que hayan sido debatidos por las partes y deberá también pronunciarse sobre: La admisibilidad del recurso, su estimación o desestimación en cuanto al fondo, y las costas si las hubiere. Además de los requisitos específicos propios de su naturaleza estimatoria o desestimatoria, la sentencia deberá contener todos los requisitos enumerados en el arto. 92 de la Ley no. 350.

3.1 Tipos de sentencias contencioso - administrativas

La *sentencia declarará la inadmisibilidad¹⁴³ del recurso* (art. 91 de la Ley no. 350)

¹⁴³ Este tipo de sentencia son las que constatan y declaran la falta de alguno o algunos de los presupuestos procesales o requisitos de esta misma naturaleza que recoge con enumeración exhaustiva y taxativa la misma ley. Son sentencias que por acoger la falta de un presupuesto o requisito procesal, dejan sin juzgar el fondo

- Cuando su conocimiento no correspondiera, por razón de la materia, a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.
- Cuando la acción hubiere sido ejercida por persona incapaz, no debidamente representada.
- Cuando tuviere por objeto actos, actuaciones u omisiones no susceptibles de impugnación, conforme la Ley 350.
- Cuando recayere sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.
- Cuando, de previo no se hubiere agotado la vía administrativa.
- Cuando el escrito de interposición del recurso, se hubieren presentado fuera del plazo establecido o los defectos de forma no se hubieren subsanado debidamente, de manera tal que impidieran a la Sala pronunciarse en cuanto al fondo.

Por su parte, la *sentencia estimatoria* (art. 94 de la ley no. 350) declarará con lugar el recurso y expresará la declaración de ser contrario a derecho el acto, disposición, omisión o vía de hecho impugnados y de su nulidad total o parcial. Así mismo, si fuera el caso, estipulará el reconocimiento de la situación jurídica individualizada, ordenando la adopción de cuantas medidas fueren necesarias para su pleno reconocimiento y restablecimiento. Finalmente, emitirá la declaración de haber lugar o no a la existencia de daños o perjuicios demandados, así como el de responsabilidades e indemnizaciones que pudieren derivarse. La sentencia deberá formular un pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los mismos, así como el plazo para su efectivo pago.

Por el contrario, la *sentencia desestimatoria* (art. 93 de la Ley no. 350) desestimaré o declarará sin lugar el recurso cuando encontrara que el acto, disposición u omisión objeto de ella está ajustado a derecho.

3.2 Efectos de las sentencias contencioso – administrativas (art. 95 Ley 350)

La sentencia que declare la nulidad del acto o disposición de carácter general tendrá efectos erga omnes, mientras que la que declare al inadmisibilidad del recurso, producirá efectos sólo entre las partes y los terceros afectados por ella. Todos los efectos se producirán a partir de la firmeza de la sentencia. El primer tipo de sentencia deberá ser publicada en La Gaceta, Diario Oficial.

En el plazo de tres días, contados a partir de la fecha de notificación de la sentencia definitiva, las partes podrán pedir a los miembros de la Sala, en su caso, aclaración sobre los puntos que consideren oscuros o dudosos, o sobre la condenatoria en costas.

3.3 Otras formas de concluir el proceso contencioso – administrativo (arts. 97 al 101 de la Ley no. 350)

Son:

- Avenimiento o transacción¹⁴⁴
- Desistimiento¹⁴⁵
- Allanamiento¹⁴⁶

¹⁴⁴ Es un contrato solemne, bilateral y oneroso en virtud del cual las partes que mantienen un proceso pendiente le ponen fin de común acuerdo haciéndose concesiones recíprocas, esto es sacrificios y ventajas mutuas. Jinesta Lobo, op cit, p. 233. El avenimiento o la transacción, según nuestra Ley no. 350, podrán realizarse en cualquier estado del proceso cuando el recurso se promoviera sobre materia susceptible de transacción y particularmente cuando versare sobre la estimación de la cantidad reclamada. Se presume que el representante de la Administración Pública está debidamente facultado para llevar a efecto el avenimiento o la transacción, siempre que no fueren contrarios al interés público. El intento de conciliación no suspenderá el curso de las actuaciones y podrá producirse en cualquier momento anterior a la citación para sentencia. (Ya exponíamos que lo que no aparece regulado aquí es el procedimiento o la forma de llevar a cabo este avenimiento o transacción, porque al parecer se deja bajo la total libertad de las partes). Si las partes llegaren a un acuerdo que implicare la desaparición de la controversia, la Sala dictará auto declarando terminado el recurso, en los términos convenidos por las partes, siempre que lo acordado no fuere contrario al orden público. Ver sentencia no. 1 del año 2010 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

¹⁴⁵ Es la declaración incondicional e inequívoca de voluntad del actor del proceso por la que manifiesta su voluntad de poner fin al proceso antes del dictado de la sentencia sin extinguir su derecho. Su fundamento lo constituye el principio dispositivo en virtud del cual el actor decide cuando accionar y concluir el proceso iniciado. Jinesta Lobo, op cit, p. 227.

Según la ley no. 350, el recurrente podrá *desistir* total o parcialmente de su pretensión en cualquier momento del proceso, antes de que fuere dictada la sentencia. Cuando el recurrente hubiere desistido de su acción porque la Administración recurrida hubiere reconocido totalmente en vía administrativa sus pretensiones, y posteriormente la Administración dictare un nuevo acto total o parcialmente revocatorio del reconocimiento, el recurrente tendrá derecho a que continúe el proceso en el estado en que se encontraba antes del desistimiento extendiéndose, inclusive, al acto revocatorio. Del desistimiento se mandará a oír al recurrido.

Una vez recibido el escrito de desistimiento, la Sala dictará resolución en la que declarará terminado el proceso y extinguida la acción y ordenará archivar actuaciones y la devolución del expediente administrativo a la entidad de origen. Asimismo, podrá rechazar razonadamente el desistimiento cuando apreciare daño para el interés público. Si fueren varios los actores, el proceso continuará respecto a los que no hubieren desistido. Ver sentencia no. 3 del año 2010 de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

¹⁴⁶ Los demandados pueden allanarse total o parcialmente a la pretensión formulada por la parte actora, implica como se puede apreciar la conformidad del demandado con la pretensión y los fundamentos de hecho y de derecho, de modo que al no existir hechos controvertidos susceptibles de demostración, el Tribunal,

4. Fase de recursos judiciales en contra de las sentencias contencioso – administrativas (arts. 102 al 104 de la Ley no. 350)

Contra las sentencias que dictare la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia podrán interponerse los siguientes recursos:

Los *recursos de reposición, reforma o aclaración* se interpondrán y sustanciarán ante la misma Sala del Tribunal que dictó la resolución, auto o sentencia de que se trate. Deberán interponerse dentro de tercero día de notificada la resolución impugnada.

Del recurso interpuesto se mandará oír en el acto de la notificación a la parte contraria dentro de tercero día y, haya habido contestación o no, la Sala respectiva del Tribunal dictará su resolución dentro de tercero día en el caso de los recursos de reposición y reforma, y dentro de veinticuatro horas en el caso del recurso de aclaración.

Todos estos recursos lógicamente son consecuencia de que el sistema estructural de esta jurisdicción este basado en una sola instancia, lo que imposibilita la existencia de un recurso de apelación y menos de casación. Recursos que podrían implicar la revisión de la sentencia por un órgano superior e independiente al proceso inicial.

5. Fase de ejecución de sentencias contencioso – administrativas (art. 110 al 117 Ley no. 350)

Corresponde la ejecución de las sentencias a la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia o a quien ella delegue.

Una vez firme la sentencia, el órgano jurisdiccional, de oficio o a petición de parte, dispondrán las medidas necesarias para su ejecución, las que deberán ser notificadas a las partes en un plazo no mayor de tres días.

procede, sin más trámite, a dictar sentencia conforme a las pretensiones del demandante, salvo si infringen el ordenamiento jurídico en cuyo caso deben ser desestimadas total o parcialmente por contrariar el bloque de legalidad. Jinesta Lobo, op cit, p. 230.

Según nuestra ley no. 350, los recurridos facultados especialmente podrán *allanarse* a la pretensión del recurrente, de acuerdo con las disposiciones respectivas. El allanamiento podrá efectuarse en cualquier momento del proceso, antes de que se pronunciaré la sentencia. La Sala, sin mayor trámite, dictará sentencia acogiendo las pretensiones del recurrente, salvo que éstas constituyeron una infracción del ordenamiento jurídico, en cuyo caso dictará sentencia conforme a derecho. Si fueren varios los recurridos, el juicio continuará con respecto a los que no se hubieren allanado.

Transcurridos quince días a partir de la firmeza de la sentencia o del plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo sin que la Administración hubiere cumplido, cualquiera de las partes afectadas podrá instar su ejecución forzosa.

El cumplimiento de la sentencia corresponderá a la Administración obligada en el fallo y ésta deberá proceder a su ejecución inmediata, sin que medie recurso ulterior.

Cuando la Administración Pública fuere condenada al pago de una cantidad de dinero, deberá acordarlo y ejecutarlo de inmediato. Para tal efecto se hará uso de los fondos previstos en el Presupuesto General de la República en partida especial destinada a indemnizaciones. En los casos en que la sentencia estableciere una obligación de dar o de hacer y para cuyo cumplimiento se requiriere la modificación de la Ley del Presupuesto General de la República o que implicare transferencia o modificación de partidas presupuestarias, corresponderá al Presidente de la República la correspondiente presentación de la iniciativa de ley de modificación de la Ley del Presupuesto General de la República.

En caso de no ser posible la referida modificación a la Ley del Presupuesto General de la República, la Asamblea Nacional deberá incluir una partida apropiada en el Presupuesto General de la República del siguiente año calendario. Esta deberá contener el mantenimiento de valor en relación a la moneda dólar de los Estados Unidos de América y los intereses de ley correspondientes hasta el momento del total y efectivo pago, que se podrá realizar en cinco anualidades iguales, salvo pacto en contrario.

En los casos en que la sentencia no lo dispusiere, la Administración quedará obligada al pago de intereses de acuerdo con la mitad de la tasa promedio pasiva que periódicamente informa el Banco Central, correspondientes al período o tiempo en que se hubiere atrasado la ejecución del pago establecido en la sentencia, a partir de los treinta días posteriores a su firmeza.

No obstante lo anterior cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la administración ostente contra el recurrente.

La resolución contenida en la sentencia será de estricto cumplimiento y su inobservancia, establecerá las responsabilidades civiles, penales y administrativas correspondientes a cualquiera de las partes que desacataren lo dispuesto en ella.

6. Los procedimientos especiales en el contencioso – administrativo (Artos. 120 al 124 Ley 350)

Se les denomina así a los posibles conflictos jurídicos – administrativos que pueden surgir entre Administraciones Públicas u órganos que componen a las mismas, entre los que sobresalen los siguientes:

- Recursos de las Municipalidades y Regiones Autónomas contra actos del Gobierno central

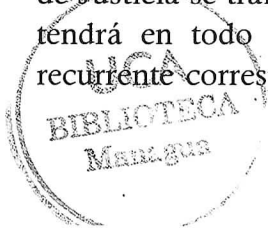
Los Gobiernos Municipales y los Gobiernos Regionales Autónomos, podrán ejercer la acción contencioso-administrativa directamente ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia contra todos aquellos actos y disposiciones generales que consideraran lesivos para sus intereses y que éstos menoscaben su competencia o que limitaron su autonomía.

Para la procedencia de la acción que se regula en el artículo anterior, será necesario de previo a la presentación del recurso que los Gobiernos Municipales o Regionales Autónomos requieran por medio de sus representantes legales al Gobierno Central cuando consideren afectada su propia competencia para que cese su perturbación y éste mande derogar, modificar, revocar o anular el acto o disposición en cuestión.

El requerimiento se formulará en escrito debidamente motivado, que se redactará en párrafos separados y numerados, en los que se expresarán en forma clara las razones y fundamentos de Derecho que originaron y motivaron la petición del requirente, así como la pretensión exacta que se formule. El ente requerido deberá acusar, de inmediato, el recibo de la recepción de dicho requerimiento y la fecha en que sea recibido.

La falta de respuesta al requerimiento antes dicho en el plazo de treinta días que se contará a partir de su recepción o de su desestimación expresa por el órgano requerido, permitirá al requirente apersonarse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, lo que deberá; hacer en el plazo perentorio de diez días hábiles, más el de la distancia en su caso. En el caso de que faltare acuse de recibo de la recepción del requerimiento, el plazo será de hasta cuarenta y cinco días más el término de la distancia contados a partir del envío formal del requerimiento.

El procedimiento ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia se tramitará de conformidad con las normas comunes de la presente Ley, y tendrá en todo caso una tramitación preferente. La representación y defensa del recurrente corresponderá en estos casos a los representantes legales de los Gobiernos



Municipales o de los Gobiernos Regionales Autónomos, salvo que éstos optaren por nombrar y conferir su representación legal a un abogado. También, se podrá por medio de un simple oficio acreditar a los delegados ante la Sala, para el solo efecto de que rindan prueba, y aleguen y hagan gestiones en las correspondientes audiencias

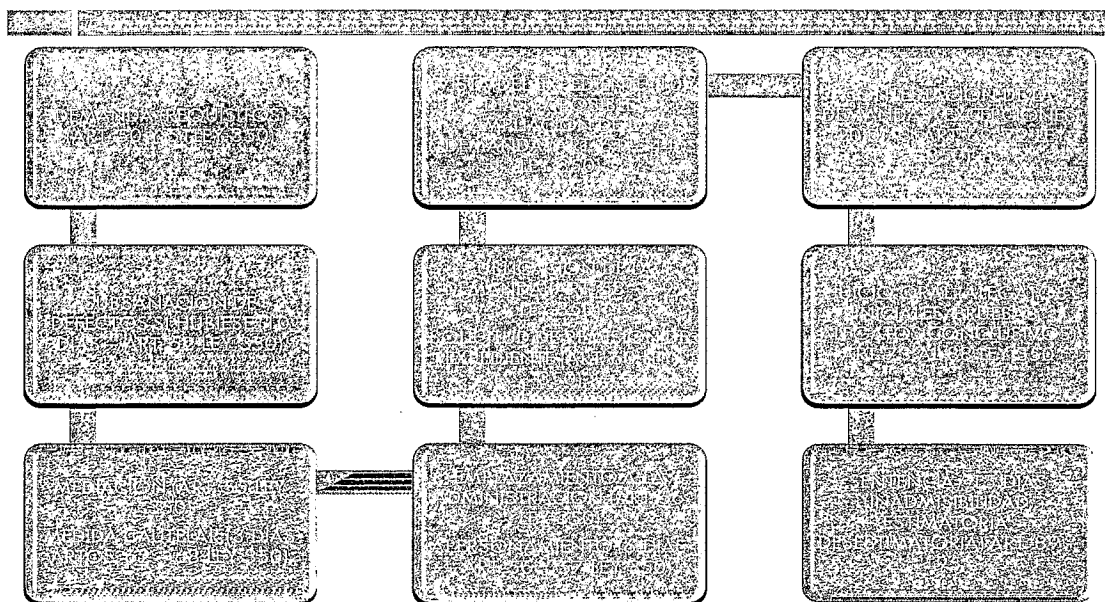
En los casos de conflictos limítrofes entre Municipios, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia solicitará los informes técnicos que fueren necesarios a los organismos correspondientes, en este caso la sentencia se mandará a publicar en La Gaceta, Diario Oficial; a costa del interesado.

Cuando el recurso tratare de tributos dejados de percibir y la sentencia fuere favorable al recurrente y el recurrido se negare a pagar, la Corte Suprema de Justicia podrá ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que de cualquier transferencia que se hiciere al recurrido previamente se le pague al recurrente lo que en derecho le corresponda, sin perjuicio de cualquiera otra acción judicial.

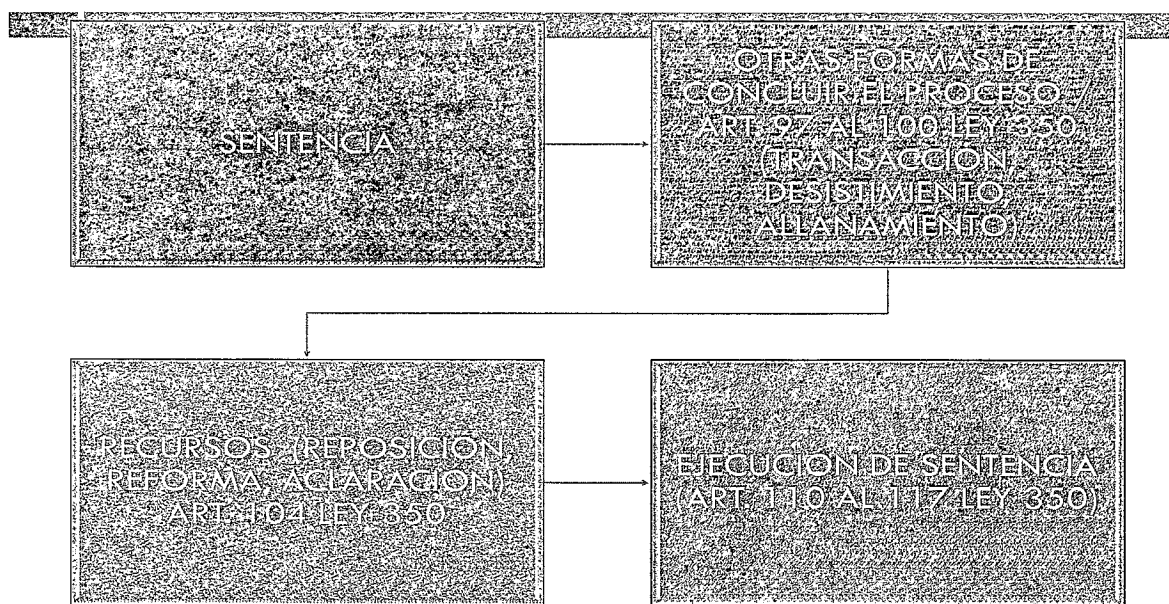
- Recursos del Gobierno Central contra actos de las Municipalidades y Regiones Autónomas

El Gobierno Central de la República podrá requerir a los Gobiernos Municipales y a los Gobiernos Regionales Autónomos que deroguen, reformen, modifiquen, revoquen o anulen las disposiciones o actos que considere violatorios al ordenamiento jurídico. El requerimiento se efectuará en los términos expresados en el art. 121 de la Ley 350, lo que deberá hacerse en el plazo máximo de quince días o desde que tuvo conocimiento que aquellas medidas fueron adoptadas. Este recurso se sustanciará de conformidad al procedimiento ya señalado.

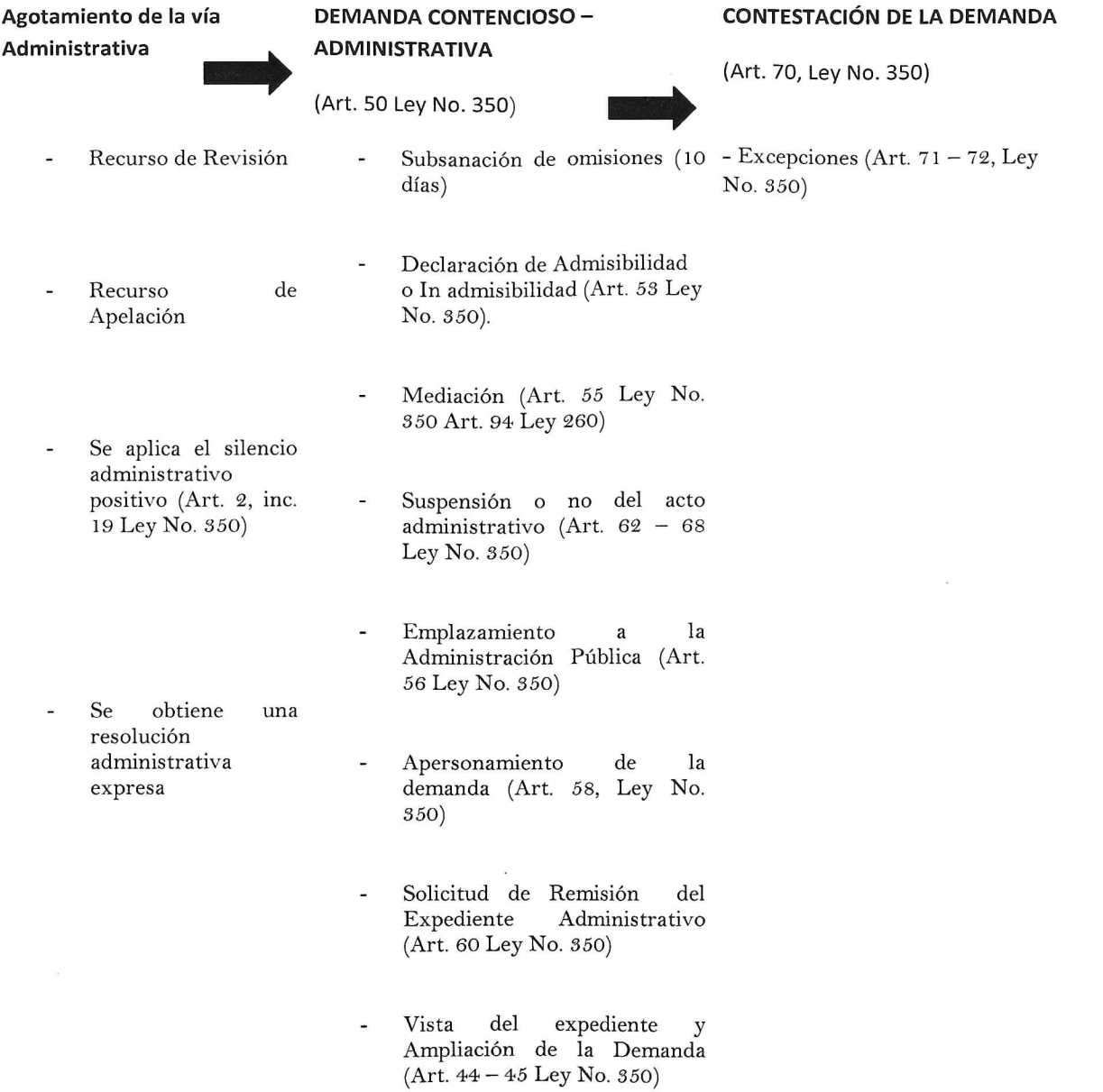
FLUJO GRAMA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO



FLUJO GRAMA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO



PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SEGÚN LA LEY NO. 350
(Art. 46 – 119 Ley No. 350)



VISTA GENERAL DEL JUICIO

SENTENCIA

→ - Es oral,
pública y continua

→ - Desestimación o
Estimación →

- Exposición de las pretensiones y fundamentos de hecho y de Derecho por parte del demandante y después la parte demandada.

- Pruebas: (Art. 82, Ley No. 350)

a) Documental (Breve relación por parte del Presidente del Tribunal)

b) Testigos y Peritos (Parte Demandante)

c) Testigos y Peritos (Parte Demandada)

- Diligencias para mejor Proveer (Art. 83 Ley No. 350, Art. 213 PR.)

- Alegatos de conclusión orales (Art. 84 Ley No. 350).

- Análisis del caso por el Tribunal con las partes (Art. 85 Ley No. 350).

- Acta de la Vista General (Art. 87 – 88 Ley No. 350)

- Señalamiento de fecha y hora para celebrar audiencia pública para leer la sentencia.

- Consulta (Art. 96 Ley No. 350)

- Formas Anómalas de concluir el proceso (Art. 97 – 101 Ley No. 350)

a) Avenimiento o transacción

b) Desistimiento

c) Allanamiento





RECURSOS



EJECUCION DE LAS SENTENCIAS

- | | |
|---|---|
| a) Reposición, Reforma y Aclaración (Art. 104, Ley No. 350) | - Juez Ejecutor (Art. 111 Ley No. 350) |
| b) Apelación (Art. 105 – 109 Ley No. 350) | - Ejecución Forzosa – Se solicita 15 días a apartir de la firmeza de la sentencia (Art. 112 Ley No. 350). |
| | - Indemnización o pago de cantidad determinada vía partida presupuestaria. (Art. 113 – 114 Ley No. 350). |

Lista de referencias

- Arrien Somarriba, J. B (2002) "El procedimiento administrativo y el proceso contencioso – administrativo en Nicaragua" *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana*, No. 2, Managua, Nicaragua.
- Arrien Somarriba, J. B (2007) y "Los recursos administrativos" *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana*, No. 11, Managua, Nicaragua.
- Arrien Somarriba, J. B (2009), *Derecho Administrativo (Acto, procedimiento, recursos, contratos y el contencioso – administrativo)* Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua.
- Comadira, J. R (2006), *Derecho Administrativo Argentino*, Editorial Porrúa, México.
- Córdoba Castroverde, D. (1999), *Procedimiento en primera o única instancia en Sánchez, Morón, Miguel Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso – Administrativa*. Valladolid, España, Editorial Lex – Nova, 1999.
- Coscolluela Montaner, L. (2004), *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I, Madrid, España, Editorial Thomson – Civitas. Decimoquinta edición.
- Cordón Moreno, F. (1999), *El Proceso Contencioso – Administrativo. Conforme a la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa*. Madrid, España, Editorial Aranzadi.
- Dromi, R. (1997), *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, 6ta edición; Buenos Aires, Argentina.
- Embid Irujo, Antonio, "Las Partes". Sánchez, Moron, Miguel: *Comentario a la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa*, Valladolid, España. Editorial Lex – Nova, 2000.
- Fonseca, F. (1999) El recurso extraordinario de revisión. *Documentación Administrativa* # 254 – 255, Madrid, España.
- García de Enterría, E. (2004), *Curso de Derecho Administrativo*. Tomos I y II. Madrid, España, editorial Thomson – Civitas, 9na edición.
- García Vílchez, J. R. (2007), *El contencioso – administrativo en Nicaragua*. Centro Nicaragüense de Estudios de Derecho, Managua, Nicaragua.
- Garrido Falla, F. (2002), *Tratado de Derecho Administrativo I*, Madrid, España, editorial Tecnos.
- González Pérez, J. (2002), *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas, Madrid, España.
- González Pérez, J. & González Navarro, F. (2004) *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid, España.
- Hernández, V. (2007), *Derecho Administrativo Iberoamericano*, Editorial Iberoamericana, Costa Rica.
- Jinesta Lobo, E. (2008), *Manual del Proceso Contencioso – Administrativo*, Editorial Jurídica Continental, Costa Rica.
- Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No.102 del 3 de Junio de 1998.



Ley No. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo, Nicaragua, publicada en Las Gacetas, Diario Oficial, No. 140 y 141 del 25 y 26 de Julio del año 2000.

López, C. M. (1977) Concepto y naturaleza del procedimiento administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, Encuentro no. 11, UCA, Managua, Nicaragua.

Navarro, K. & Arrien Somarriba, J. B. (2007) *Acto, procedimiento y los recursos administrativos*, Editorial LEA, Managua, Nicaragua (texto en imprenta).

Navarro, K. (2006), *La formación y consolidación del Derecho Administrativo Nicaragüense*, Editorial Hispamer, Managua, Nicaragua.

Navarro, K. (2007), *Derecho Administrativo y de los servicios públicos*, Editorial Bitecs, Managua, Nicaragua.

Nevado – Batalla, P. (2002), *Notas sobre Derecho Administrativo II*. Salamanca, España. 1ra edición.

Ortells Ramos, M. (1998) *El Proceso Contencioso – Administrativo*, Editorial Civitas, 2da edición, Madrid, España.

Osorio Acosta, E. (1999), Las medidas cautelares en la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa de 1998, en Garberi Llobregat, José: *La Nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa. Estudio y Aplicación Práctica*, Madrid, España. Editorial Colex, primera edición.

Parada Vásquez, R. (1999) *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Dykinson, Madrid, España.

Parada Vásquez, R. (2002) *Derecho Administrativo. Parte general, Tomo I*. Barcelona, España. Editorial Marcial Pons, decimoquinta edición.

Santamaría Pastor, J. A. (2002), *Fundamentos de Derecho Administrativo. Volumen I*. Madrid, España. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Tercera edición.

Villar Palasí, J. L. (1977), *Apuntes de Derecho Administrativo*. Parte general. Tomo I. Universidad Complutense, Madrid, España.

Estimado/a estudiante:

La Universidad Centroamericana se complace en tenerlo/a como estudiante e integrante de la comunidad educativa UCA. Al configurar este nuevo entorno de enseñanza y aprendizaje le hemos preparado específicamente este texto o módulo autoformativo, con un enfoque eminentemente pedagógico, para que usted por sí mismo/a y de manera responsable e independiente, logre con facilidad los aprendizajes de la unidad curricular que desarrolla.

El texto que ahora tiene en sus manos le proporciona información relevante para su proceso de aprendizaje. En él encontrará holísticamente integrados los componentes del proceso didáctico: objetivos, contenidos, actividades, sistema de autoevaluación y procesos de retroalimentación para la autorregulación de sus aprendizajes. Apoyará el autoaprendizaje del módulo, profesores tutores y compañeros de grupo que periódicamente se reunirán con usted en la universidad, para aclarar, profundizar, perfeccionar y validar los conocimientos teóricos, prácticos, y actitudinales obtenidos en la solución de la propuesta educativa de este módulo. De igual manera contará con asesorías individuales para reorientar y reafirmar los resultados de su estudio.

Esperamos que los logros sean los que usted, la UCA y la sociedad nicaragüense esperan. Reciba nuestro saludo y nuestra bienvenida.



Universidad Jesuita



**Facultad de
Ciencias Jurídicas**

Estimado/a estudiante:

La Universidad Centroamericana se complace en tenerlo/a como estudiante e integrante de la comunidad educativa UCA. Al configurar este nuevo entorno de enseñanza y aprendizaje le hemos preparado específicamente este texto o módulo autoformativo, con un enfoque eminentemente pedagógico, para que usted por sí mismo/a y de manera responsable e independiente, logre con facilidad los aprendizajes de la unidad curricular que desarrolla.

El texto que ahora tiene en sus manos le proporciona información relevante para su proceso de aprendizaje. En él encontrará holísticamente integrados los componentes del proceso didáctico: objetivos, contenidos, actividades, sistema de autoevaluación y procesos de retroalimentación para la autorregulación de sus aprendizajes. Apoyará el autoaprendizaje del módulo, profesores tutores y compañeros de grupo que periódicamente se reunirán con usted en la universidad, para aclarar, profundizar, perfeccionar y validar los conocimientos teóricos, prácticos, y actitudinales obtenidos en la solución de la propuesta educativa de este módulo. De igual manera contará con asesorías individuales para reorientar y reafirmar los resultados de su estudio.

Esperamos que los logros sean los que usted, la UCA y la sociedad nicaragüense esperan. Reciba nuestro saludo y nuestra bienvenida.



Universidad Jesuita



**Facultad de
Ciencias Jurídicas**